BIBLIOTECA POLÍTICO-ECONÓMICA DE **EL DIA**

II

LAS CUENTAS DEL ESTADO

EN INGLATERRA, EN FRANCIA Y EN ESPAÑA

PRIMER CUADERNO

INGLATERRA

POR

Mr. A. J. WILSON

CON UNA INTRODUCCION

POR

EL MARQUÉS DE RISCAL



40 céntimos de peseta.

Madrid: 1882.

IMPRENTA DE EL DIA, Á CARGO DE LÚCAS POLO

Carrera de San Jerónimo, 45 y 47.

EL ORIGEN DEL DESORDEN FINANCIERO.

A juzgar por el estado de la Hacienda pública, los doctores en ciencia económica que España posee no deben ser de los más aventajados.

No por eso les estorba la modestia, ni dejan de sonreirse con desprecio cada vez que un infeliz contribuyente, con pocas pretensiones de saber, pero con su natural sentido comun, se permite comparar la administracion del dinero público con la de un caudal particular.

Mal que pese á esos señores, existe entre ambas cosas innegable analogía. Más aún; lo que en el caso de una fortuna privada sería grave, reviste gravedad infinitamente mayor cuando de la fortuna pública se trata.

Si á cualquiera de nosotros trajese su administrador cuentas atrasadas de diez y siete años; si se negase rotundamente á dar las del año actual hasta despues de haber presentado las del décimo sexto, del décimo quinto y de los siguientes, por su órden, esa persona comprenderia al momento que su posicion se hallaba fuertemente comprometida.

No hay casa donde se muevan algo los capitales que no sienta la necesidad de tener los libros al dia. No bastan balances anuales ni mensuales; el jefe ha de saber á todas horas su activo y su pasivo, sus salidas y sus ingresos; y quien de tales máximas se aparta, suele concluir poco ménos que en el Hospicio.

Siendo los intereses del Estado tan superiores en complicacion y en cuantía á los de cualquier casa particular, lo que en éstas produce ruina segura no puede ménos, cuando de un Gobierno se trata, de producir ruina mucho más certera. Puede sin vacilacion afirmarse que la causa principal del desórden de la Hacienda española es el retraso en la rendicion de las cuentas generales del Estado.

A la hora en que escribimos (Junio 1882), el Tribunal instituido para su exámen tiene remi-

tidas al Sr. Ministro de Hacienda, para que éste pida su aprobacion en Córtes, las de los ejercicios 1866-67 y 1867-68; tiene terminadas para el mismo objeto las de 1868-69. El Tribunal no adelanta más porque, careciendo la Intervencion General de la organizacion necesaria, no le envia documentos que examinar. El Ministro de Marina, que remite sus cuentas al Tribunal sin pasar por la Intervencion—probando así que de esos dos centros sobra uno—tiene ya presentadas las de 1879-80; y el de la Guerra, que goza del mismo privilegio, llega hasta 1872-73.

En otra parte, el ejemplo que ambos dan de actividad no sería muy notable, pero todo es relativo: el departamento de Marina tiene *sólo* un atraso de dos años.

En cambio, los señores Ministros de Hacienda, que pudieran someter tres Presupuestos al exámen del Parlamento, no se acuerdan de ello: los últimos definitivamente aprobados, son los de 1865-66; de manera que ese atraso peligrosísimo de DIEZ Y SIETE AÑOS, en lugar de ir aminorándose, cada vez se va haciendo mayor.

Las cuentas de hace diez y siete años no tienen ya interés ni importancia; ni siquiera la

tienen las de hace dos años: los diputados que deben fiscalizarlas no las conocen; ignoran la legislacion de aquel tiempo y los antecedentes; votan su aprobacion como fórmula de mera costumbre. Cuando por excepcion la pasion política resucita, á propósito de esas cuentas, pasiones muertas, se mete mucho ruido; pero por falta de datos, los cargos no pueden probarse y nadie resulta responsable.

* * *

En el terreno movedizo de la política española, un Ministro que ha traspasado las facultades concedidas por las Córtes, por más protestas que su gestion suscitara en el momento, se halla, al examinarse las cuentas, quizás en el destierro y moralmente perdonado por todo el mundo.

Si se examinan las de hace doce, ó quince, ó diez siete años, el Ministro de aquel tiempo, á quien entonces la voz pública llamara incapaz, puede ser hoy un héroe, un mártir. El incapaz de la hora actual es otro; y para cuando llegue á éste el turno de ser residenciado, habrá otro nuevo que monopolice los ódios del público.

Bien diferente, por cierto, seria el interés con que el país siguiera el exámen de las cuentas; diferente la competencia de los diputados para impugnarlas; diferente la responsabilidad de los Ministros, por razon de cualquiera extralimitacion, si las examinadas fueran las del año apenas concluido y representasen en pesetas y céntimas el coste de recientes abusos de poder.

Pongamos un ejemplo:

Si el Sr. Camacho cobrase ahora por subsidio industrial más de los 33 millones de pesetas autorizados por las Córtes, podria ser acusado, y quizás le condenara la alta Cámara en el caso de que las cuentas se rindiesen pronto. Pero si se rinden tarde, para cuando se discutan, no habrá ni siquiera un Síndico tan duro de corayon que no pida se trate al adversario de hoy con indulgencia.

*
* *

Por tanto, la opinion pública debe indicar á las Córtes se sirvan disponer por una ley:

1.º Que se suprima el Tribunal de Cuentas y se refundan sus atribuciones en las de la Intervencion General del Estado, facultando á ésta para requerir la presentacion de todas las cuen-

tas que deban someterse á su exámen, sin distincion de ramos ni Ministerios, y para compeler directamente y de oficio á cualquier oficina que incurra en demora;

2.º Que, dedicándose los empleados del ramo que queden excedentes al exámen de las cuentas atrasadas, se ocupe la Intervencion General únicamente en depurar las del corriente ejercicio dia por dia; de tal manera, que en el momento mismo de terminar cada año económico, se hallen reunidos todos los datos, y que inmediatamente despues de aprobados, se presenten al Congreso impresos y se pongan á la venta por un precio módico, á fin de que todo contribuyente pueda comprar esos documentos, únicos que le enterarán de la inversion de sus fondos, y á fin de que así se establezca al cabo la verdadera responsabilidad ministerial, segun lo exige la índole del gobierno parlamentario;

3.º Que asimismo se simplifique la tramitacion y se introduzcan las modificaciones necesarias en la Intervencion y en las oficinas subalternas que á aquella remiten los datos, para que puedan proceder con la prontitud requerida;

Y 4.º Que se establezca una responsabilidad efectiva y penalidades proporcionadas para todos

los funcionarios del Estado cuando causen la menor demora en la remision de las cuentas, y para los Ministros de Hacienda cuando retrasen un solo instante la presentacion á las Córtes de las examinadas ya por la Intervencion.

*
* *

Desde luego se dirá que pedimos un imposible, que queremos una innovacion altamente perjudicial.

La mayoría de las personas que de Hacienda se ocupan, convienen—en España—en que no se podria, sin incurrir en los mayores inconvenientes, apuntar en 1882-83 un gasto ó un ingreso realmente verificado en 1882-83, pero que hubiera debido efectuarse en 1881-82; y que, por tanto, el período de seis meses de ampliacion es de todo punto indispensable.

Es decir, que se divisa un peligro indefinido, misterioso, pero terrible, si se cierran los asientos el dia en que el ejercicio concluye; y nadie ve el peligro grandísimo y verdadero que resulta de la costumbre de cerrarlos seis meses despues y de examinarlos al cabo de diez y siete años.

En otros términos, se cree á piés juntillos que produciria desórden el inscribir un pago ó un ingreso en el momento en que efectivamente tiene lugar; mientras el retrotraer el asiento á una época en que NO HA TENIDO LUGAR es, al contrario, el modo de tener órden. ¿Se concibe aberracion más inconcebible?

En toda casa de banca hay pagos que no se ejecutan en el ejercicio en que están previstos, por no convenir á los acreedores, y hay ingresos que no se verifican por negligencia ó insolvencia de los deudores.

¿Ha ocurrido jamás á ningun banquero retrasar por tal motivo la época de su balance? Inscribe los créditos y los débitos atrasados al abrir la cuenta siguiente, y si más adelante un crédito aparece incobrable, lo pasa á *Ganancias y pérdidas*; pero ¿se interrumpe nunca un solo instante la marcha de su contabilidad?

Y eso que hace un banquero ¿no lo puede hacer el Estado? Y lo que el banquero considera peligroso é inaceptable—el dejar las cuentas abiertas seis meses—¿no es para el Estado peligroso en alto grado é inaceptable del todo?

Verdaderamente, no se comprende cómo una objecion desprovista de valor, una dificultad que

no es dificultad, ha podido tanto tiempo imponerse aquí á todas las inteligencias.

Si se cobrase y se pagase dentro del ejercicio menos de lo que en los presupuestos consta, y si se cerrase la cuenta cuando es debido, saltaria á la vista la morosidad de los empleados en pagar lo que debe el Estado y la de los contribuyentes en satisfacer sus cuotas; y se buscaria el remedio.

Pero al conceder á unos y otros seis meses de ampliacion, de antemano se justifican los retrasos. Más aún: el haber en todos los presupuestos un capítulo que se llama *Resultas de ejercicios cerrados*, demuestra que los SEIS MESES SON INSUFICIENTES, porque, en abriendo la puerta á los aplazamientos, éstos van aumentando, y pronto llegan á no tener límite. No ha mucho, (el 8 de Marzo de 1880) se pedia al Senado una ley relevando á la Administracion militar del deber de rendir las cuentas de raciones y utensilios del ejército, correspondientes á la época anterior á 1850!

*
* *

Por fin, á todas las argucias que puedan oponerse á la mejora que reclamamos, hay una res-

puesta concluyente: ese imposible es ya una realidad en la más grande de las naciones modernas. Allí, esto que pedimos, no solo se practica sin dificultad, sino que parece lo natural, lo sencillo, lo fácil; mientras la costumbre aquí seguida pareceria confusa, embrollada, inverosímil, como lo es en efecto.

Pudiendo haber tomado por modelo á Inglaterra al implantar el régimen parlamentario, hemos preferido copiar una mala copia: esas Cámaras francesas que, ó bien han tiranizado el país como la Convencion, ó bien lo han dejado á merced de las tormentas, como los Parlamentos de Luis Felipe y de los Napoleones.

Del mismo modo, en vez de introducir la contabilidad *comercial* del Estado inglés, hemos imitado la contabilidad *burocrática* del Estado francés. Hemos preferido á la actividad, á la eficacia, á la dignidad de la una, basada en la confianza y la responsabilidad de los agentes, los aplazamientos, las imperfecciones, el mezquino espíritu de la otra, inspirado en la desconfianza y la embarazosa fiscalizacion de los empleados.

Que la contabilidad francesa, á pesar del renombre que la dieron los Louis, los Villèle, los d'Audiffret, es viciosísima; basta para demos-

trarlo decir que no se ha aprobado ninguna cuenta desde 1870, y que, al subir al poder hace unos meses Mr. Léon Say, el país no sospechaba la existencia de una deuda flotante de cerca de 3.000 millones de francos, y ha sido despertado de su letargo por esa revelacion atronadora.

En nuestras oficinas, donde apenas existe rastro de la laboriosidad, de la exactitud de los empleados franceses, los males se han exagerado, las imperfecciones han tomado el tamaño colosal que hace poco señalábamos; el cáos nos invade.

Es necesario abandonar el sistema francés y adoptar, como se hubiera debido hacer desde luego, el método inglés:

«Las cuentas cerradas en la tarde misma en «que concluye el año financiero.»

*
* *

No necesitamos esforzarnos para probar los beneficios inmensos que esto reportaria aquí.

Todo el mundo está convencido de que en España la Hacienda no es la única entraña dañada: las imperfecciones en la administracion de justicia y el divorcio constante entre electores y

diputados, son males de igual gravedad; pero nadie abriga la nécia ambicion de quererlo remediar todo de una vez, y va ya tomando cuerpo la creencia de que si la Hacienda entrase en vías de curacion, bien pronto se advertiria notable mejora en el estado general.

De lo que no está convencido todo el mundo, de lo que todo el mundo, al contrario, duda, es de que haya un remedio á mano.

Hemos procurado presentarlo.

*
* *

Se publica hoy en Lóndres una admirable biblioteca política, *The English Citizen*, que, en catorce ó quince tomos de mediana extension, abrazará cuantos asuntos necesita conocer el ciudadano de un país libre para ejercer acertadamente la parte de soberanía que todos comparten, y que, por no saberse ejercer en España, ha pasado íntegra á manos de un puñado de políticos de oficio, que nos dominan y nos empobrecen con una frescura que nunca tuvo ningun señor feudal de la Edad Media respecto del último vasallo de aquellos pueblecillos de barro abrigados á los muros de los castillos.

Nos hemos dirigido á uno de los notables escritores que redactan esos manuales, al encargado de la parte de Hacienda, y como quiera que en esa coleccion ha examinado el presupuesto de su país bajo otro punto de vista, le hemos pedido nos hiciera un folleto especialmente destinado á mostrar el mecanismo de la cuenta y razon.

El lector, cuando yo concluya, quedará en buenas manos: Mr. A. J. Wilson, director de la seccion económica en un diario importante de Lóndres, es hombre de los más competentes en su especialidad; y lo claro de su estilo, de su procedimiento literario, no puede menos de refrescar las imaginaciones españolas, hastiadas de figuras retóricas.

El exordio es un resúmen sencillo y elocuentísimo de su obra, y tambien, como aquí se diria, de la *ciencia financiera*: «Es imposible, dice, que »haya verdadera y sólida prosperidad nacional, »sin un buen sistema de Hacienda.»

Y poco más abajo:

«La contabilidad de una nacion es igual á la »le un particular, de un establecimiento, de »una razon social cualquiera.»

Mediten esas palabras nuestros hacendistas,

nuestros políticos, pero medítenla, sobre todo, *los que pagan,* los contribuyentes.

*
* *

La leccion será mucho más eficaz si al lado de una práctica racional, presentamos una práctica defectuosa.

Ya hemos indicado algo del atraso que reina en Francia y en España; pero no basta.

Ofreceremos, pues, el cuadro completo de la marcha establecida en ambos países; el lector podrá seguirla paso por paso y poner el dedo en la llaga.

Hemos tenido la fortuna de adquirir para estos dos estudios la cooperacion de los señores don F. G. B., que hace tiempo se halla en París recogiendo datos, y de D. Pedro Cort, que se viene ocupando del mismo asunto en España.

*
* *

Es una obra de vulgarizacion la que emprendemos. *El Dia,* al llegar al estadio de la prensa, se propuso dos cosas:

Demostrar que—asegurada en nuestro país la libertad—hay reformas hoy mucho más urgentes que las llamadas políticas; y poner la inteligencia de esas reformas al alcance de todo el mundo.

Nuestra generacion ha conocido todas las variedades de Gobierno, ha visto en el mando á todos los partidos, y bajo todas y con todos, le ha ido muy mal. La razon es sencillísima. Esas grandes alteraciones no versaban sino sobre la forma, sobre lo exterior, y no producian sino el malestar inevitable en todo cambio repentino y violento, sin traer compensacion alguna, porque el fondo de las cosas quedaba invariable: la justicia igualmente lenta é inasequible, y á consecuencia, la produccion y el trabajo sin poderse desarrollar por estar en constante riesgo; los diputados igualmente abrazados á los Gobiernos, igualmente indiferentes á las miserias de los gobernados; y la Hacienda siempre en efectiva bancarrota.

Si, conservando las actuales formas exteriores, nos dedicáramos con vigor á regenerar la justicia, la representacion nacional y la Hacienda pública, la trasformacion de España pareceria obra de magia, tan rápida habia de ser, y las desdichas se trocarian en venturas.

Un exceso de timidez en la masa del público hace que no tome la parte que legítimamente le corresponde en los debates en que se decide su suerte.

Cree que no sabe nada, que no puede saber nada; cree que los políticos saben mucho y les deja obrar á su antojo.

Ellos, viéndose libres é irresponsables, no piensan más que en disputarse codiciados puestos. Téngase la seguridad de que en cualquier país del mundo, en Inglaterra, en los Estados Unidos, si hubiera de parte de la nacion la misma indiferencia, la misma modestia que en España, los hombres de Estado serian ambiciosos, egoistas, é incapaces de realizaciones prácticas, por desprecio del detalle.

*
* *

La nacion debe tener una voluntad bien definida, un objetivo perfectamente marcado. No debe permitir que se camine como hasta ahora, al acaso; que se deshaga hoy lo que se hizo ayer para rehacerlo mañana; que se anteponga una reforma de necesidad remota á una reforma ur-

gente; que los políticos distraigan la atencion con ideales siempre hermosos porque son lejanos y un tanto imaginarios; en una palabra, que por ir mirando las estrellas, caigamos á cada paso en el pozo del astrónomo.

Para eso es preciso que el público adquiera confianza en sí mismo; que no permanezca extraño á las cuestiones en que se juega su bienestar y su vida; que no siga desconociendo las verdades generales, sino que se apodere firmísimamente de ellas.

En llegando á ese punto, lo que á la nacion convenga, lo sabrá ella misma mejor que nadie; y tambien sabrá determinar el momento más oportuno para la aplicacion. No hay ciencia—ni aun la verdadera ciencia—superior al sentido comun de un pueblo ilustrado.

Que se vulgaricen, pues, los conocimientos generales prácticos, á fin de que el país, en su soberano criterio, pueda trazar la marcha general del Gobierno; y bien pronto, efectuándose una division del trabajo, natural y legítima, los políticos aceptarán el penoso deber, que hoy les es cómodo rehuir, de estudiar LOS DETALLES DE EJECUCION, conocimiento sin el cual el fracaso es inevitable.

Para que suba el nivel intelectual de nuestros hombres de Estado, debe subir primero el nivel intelectual de la masa de los ciudadanos. No es posible invertir ese órden, como no es posible edificar sin cimientos.

*
* *

Al expresarme de ese modo, no pretendo rebajar las dotes naturales que adornan á muchos de nuestros políticos. No hago sino referirme á un hecho constante: el grado de cultura de un país ó de una época determina el valor de las personalidades que en él se distinguen; los génios extraordinarios que brillan en la historia de la humanidad no han aparecido en tiempos de ignorancia universal, sino rodeados de una atmósfera que les vivifica y les sirve de estímulo.

Nuestros políticos, en esta trasformacion anhelada, se colocarán en los puestos de que sean verdaderamente dignos. En esta nueva fase, perderán los que sólo posean imaginacion; pero los que tengan un talento viril y completo, conservarán su superioridad bajo nuevas formas. Lo que su elocuencia pierda en sonoridad, lo ganará en

nervio, y cesará el espectáculo lamentable que estamos dando al mundo, cuando nuestros oradores, despues de mostrarse verdaderos hombres de Estado en la discusion de grandes principios, se dejan ver en la práctica reducidos á una incapacidad pueril.

Sus deficiencias vienen de las deficiencias de todos nosotros. Si hoy hablasen aquellos de las pequeñeces ineludibles de la ejecucion, no tendrian auditorio.

¿Por qué se discurre aquí solo de generalidades? Porque el público no las sabe sino muy vagamente, y se entretiene, se divierte y entusiasma al oirlas explicar con elocuencia: en aquel momento adquiere por vez primera idea clara de cuestiones que creia conocer.

Pero si las conociese por sus principales rasgos, como á esta hora debiera conocerlas, en vez de divertirle su exposicion, la hallaria pesada, aburrida, insufrible; exigiria que los oradores penetrasen más en el fondo de las cuestiones; los detalles que hoy no puede oir, le interesarian entonces, porque se hallaria en estado de comprenderlos; y del estudio hecho por los políticos en ese sentido, del asenso de la opinion, resulta-

rian reformas viables, en vez de reformas que duran un instante.

*
* *

Véase lo que sucedió con los derechos individuales; conquista preciosa, que, envuelta en calamidades, nos trajo la revolucion de Setiembre.

El público en general no sospechaba lo que valen la inviolabilidad de la persona y del domicilio, y la obligacion impuesta á la autoridad de no proceder contra una ni otra á menos de mandamiento judicial.

Ha sido preciso que el Sr. Camacho viniera con sus Investigadores del Timbre á invadir la santidad del hogar, á llevar á él la intranquilidad y á veces la ruina, para que todo el mundo comprendiera que ese atentado hubiera sido imposible, si aquellas garantías se hubieran hallado consignadas de un modo solemne.

Así es que cuando, en 1868, se emitieron esas ideas, parecieron tan nuevas y atrevidas, suscitaron tal entusiasmo y tal ódio, que la discusion hubo de mantenerse en esferas apasionadas; para unos, los reformadores eran representantes de la

más alta sabiduría humana; para otros, eran espíritus subversivos de todo órden social. Vencieron porque tenian la fuerza; pusieron manos á la obra; pero medio cansados de la lucha, medio embriagados por la victoria, no se cuidaron de perfeccionar el funcionamiento de las leyes, y el resultado fué deplorable y contraproducente; los criminales supieron aprovechar las garantías destinadas al hombre de bien; las autoridades no se empeñaron en hacer buena la parte que á éste tocaba, y los derechos individuales cayeron en tal descrédito, que fué fácil á una reaccion ignorante borrarlos de nuestro Código.

¿Qué hubiera sucedido si el concepto de los derechos individuales hubiera sido familiar al público? No hubiera habido lugar para acalorada controversia; el consentimiento universal hubiera de antemano sancionado el principio; éste no hubiera salido á discusion bajo pena de pasar á la categoría de vulgaridad; los debates hubieran versado sobre la ejecucion, sobre las precauciones encaminadas á conseguir que las garantías se aplicaran á aquellos para quienes se establecian, y no pudieran aprovecharse por los que de ellas eran indignos y que no estaban ciertamente en el ánimo del legislador. Los de-

rechos individuales se hubieran arraigado para siempre, y hoy todo el mundo los consideraria tan necesarios, por lo menos, como las Córtes y la prensa.

*
* *

Si esto no es bastante claro, sirvámonos de un ejemplo.

Un hombre quiere establecer una máquina de vapor y consulta á otro que cree entendido.

Si el primero posee ya una idea tolerablemente exacta de lo que es la máquina, se dirigirá á quien le ilumine acerca del sistema preferible, del precio de compra, del combustible gastado, del efecto útil producido, y del mejor fabricante para el objeto especial á que la destina.

Si al contrario, tiene una idea muy vaga, si solo se le ha ocurrido el proporcionarse esa máquina por haber oido que otros la emplean, no podrá precisar sus preguntas, no podrá juzgar las respuestas, se contentará con ponderaciones entusiastas; y si hace la compra, la hará mal.

La persona consultada, por su parte, si sabe que va á serlo por el primero, se enterará hasta

de los últimos adelantos, presentará datos, cifras, detalles; si sabe que va á interrogarle el segundo, se contentará con acopiar generalidades y exageraciones.

*
* *

Afortunadamente van ya tomando cuerpo esas verdades, segun se echa de ver en la batalla que á menudo se riñe entre *lo abstracto y lo concreto*, llevando la mejor parte en la simpatía popular lo segundo sobre lo primero.

Esas palabras tienen el defecto de ser altisonantes y filosóficas, de no ser vulgares; pero prueban al menos que la idea de elevarse de la teoría á la práctica, late en la inteligencia nacional.

En efecto, lo abstracto es la generalizacion; los grandes principios que á estas horas todo el mundo sabe ó cree saber; lo que confina con las nebulosidades de la metafísica. Es la elocuencia parlamentaria entre nosotros.

Lo concreto es el detalle; es el modo de poner los principios á la prueba de la experiencia; lo que se apoya en las enseñanzas de la vida y se

depura en los tropiezos y en los obstáculos. Es el buen gobierno, que aún no hemos conocido.

Lo abstracto es la concepcion sublime de un invento nuevo.

Lo concreto, la construccion material de la máquina que realiza el invento.

En lo abstracto todo es perfecto; todo funciona sin friccion y sin choque; lo mismo lo bueno que lo malo, lo lógico que lo absurdo, porque no funciona sino en la mente del inventor.

En lo concreto, la falta de un tornillo impide que marche la mejor máquina de vapor; máquina que todos sabemos ser una potencia efectiva.

Veamos ahora por qué en España domina lo abstracto á expensas de lo concreto.

Porque existen predilecciones inveteradas en cuanto al modo de estudiar.

Porque lo abstracto se aprende en los libros, en una butaca, echando algun que otro sueño, sin arriesgar nada; se discute y se fabrica en medio de la conversacion, del cuento, del chiste, entre personas de la misma sociedad, que todas conocen la última aventura de Fulano y de Fulana.

Porque lo concreto se aprende en el campo, en el mar, en el taller, en el escritorio; al ca-

lor y al frio; arriesgando la fortuna, la salud, la vida; entre gentes de diferente educacion y costumbres, que no conocen á las mismas personas, y con las cuales sólo se puede hablar de trabajar.

Porque ésto repugna y aquello gusta.

Porque ésto lleva, en general, á posiciones modestas—á menos de hacer negocios con el Gobierno—y aquello lleva al poder y á la fama.

Pero aquello concluye; ésto empieza.

Por algo se hablará en España de lo concreto más que en otro país alguno.

Este síntoma indica un deseo profundo, universal, de acabar con lo abstracto.

Así perecerán muchas reputaciones usurpadas y funestas, y se inaugurará en España la época del progreso verdadero, principiando por introducir el órden, la claridad y la exactitud en las Cuentas del Estado.

*
* *

Pidamos, pues, esto último; pero si queremos que no se defrauden las esperanzas concebidas y no se atribuya á la reforma misma la ineficacia

procedente de la prisa en su confeccion, pidámosla con el pleno conocimiento de que no se intenta un imposible, sino una cosa fácil y hacedera, con el convencimiento profundo de que es además imprescindiblemente necesaria.

Exijamos que antes de llevarse al Parlamento se estudie fuera de él, hasta tanto que la opinion conozca perfectamente el principio en que descansa y se pronuncie á su favor; que una vez presentada á las Córtes no se examine solamente en las comisiones, sino en sesion pública; que no se discuta sólo la totalidad, sino que se discuta por artículos; que no se deje por el último de estos al Gobierno la exorbitante facultad de alterar y desnaturalizar la obra de los legisladores; que el Reglamento se haga tambien por las Cámaras —como en Inglaterra se acostumbra—y no por las oficinas, apegadas á su criterio rutinario, enemigas juradas de toda innovacion.

Segun se vé, ese procedimiento es enteramente lo contrario del habitual en España. Las leyes suelen venir al Parlamento por sorpresa, sin más razon que la de formar parte del *credo* de un partido, es decir, de unas cuantas personas; discutirse en comisiones presididas por amigos del ministerio; suscitar en las Cámaras altercados más

ó ménos violentos, pero generalmente extraños al asunto, sin que apenas nadie se acuerde de mejorar y enmendar el articulado; concluir por una autorizacion omnímoda al Gobierno de modificarlas á su antojo; y por fin, ser entregadas á las piadosas manos de los oficinistas, y salir de ellas, gracias al Reglamento, en tal estado, que todo queda como antes.

¿Es milagro que ninguna produzca los beneficios de ella esperados?

Lo primero que los españoles tenemos que variar no son ciertas y ciertas leyes, por conveniente que su reforma sea, sino el MODO DE LEGISLAR, desde el momento en que una cuestion se inicia hasta aquel en que recae el voto definitivo.

Madrid, Junio, 1882.

EL MARQUÉS DE RISCAL.

LAS CUENTAS DEL ESTADO

EN INGLATERRA

FISCALIZACION

DE

GASTOS É INGRESOS

CAPÍTULO PRIMERO

LA DISCUSION EN EL PARLAMENTO

Principios.—Es imposible que haya verdadera y sólida prosperidad nacional sin un buen sistema de Hacienda. La contabilidad pública de una nacion es igual á la de los particulares, á la de un establecimiento ó razon social cualquiera: muy luego se convertirá en laberinto inextricable si no se llevan bien las cuentas de ingresos y de gastos.

Esta es una verdad tan vulgar que se impone universalmente y á cada paso. Donde quiera que tendamos la vista, hallaremos que la nacion que

no lleva bien sus cuentas, que permite se mezclen y confundan las cifras de un año con las del inmediato ó con las de media docena de años anteriores, se crea una situacion financiera tan falsa como precaria.

El desórden en la teneduría de libros no es, sin embargo, la causa exclusiva de tal estado de cosas. Naciones hay, como Austria y Hungría, ó como Rusia, cuyos gastos probablemente exceden de todos modos á sus recursos; pero áun en estos casos, el daño sería menor si el pueblo supiese exactamente, año por año, el verdadero estado del Tesoro público. Si el Ministro de Hacienda pudiera declarar al Parlamento, en un dia señalado, que las cuentas del año concluido estaban cerradas y que el déficit arrojaba exactamente tal ó cual suma, el país sabria si debia ó no exigir inmediatas economías.

Y haria esto con mayor conocimiento de causa, si tal exposicion fuese acompañada de cuentas detalladas del cargo y data correspondientes al año cuyo balance se saldara. Que tales cuentas pueden hacerse á tiempo, se implica en el hecho mismo de que el Ministro de Hacienda puede presentar el presupuesto.

Un método de presupuestos rigorosamente exactos implica la presentacion al pueblo de detalles tan claros y sencillos de las transaccio-

nes monetarias de cada año, que cualquiera persona de mediano entendimiento pueda comprender, por lo menos en conjunto, si la nacion está bien y económicamente gobernada. Lo mucho que esto importa lo pueden comprender solo aquellos que saben cuán íntimamente ligada está la estabilidad de las instituciones políticas con un buen régimen financiero.

Estas consideraciones generales son susceptibles del más ámplio desarrollo y de ser ilustradas con multitud de ejemplos; pero es más práctico el objeto de este ensayo. Debo presentar á mis lectores alguna idea de la administracion de Hacienda en Inglaterra, que es, sin duda, la mejor de Europa, y sobre la cual se han modelado las que se han ido creando en los Estados-Unidos de Norte-América, en Australia y en otras colonias inglesas.

No intento, sin embargo, elogiar indistintamente: me propongo describir los puntos característicos del modo más claro que me sea posible, dejando al lector por juez de las ventajas y de los inconvenientes.

Historia.—Considerándolo históricamente, Inglaterra tal vez no pueda jactarse mucho de su sistema de presupuestos; pero si hubiese de

discutirse aquí la série de desarrollos porque ha venido pasando la Hacienda pública inglesa, el procedimiento lento por medio del cual se ha llegado á establecer una fiscalizacion completa por el Parlamento, ciertamente no bastaria un abultado volúmen.

Preciso es, por ser más práctico y más útil, dejar á un lado ese atractivo estudio, y tratar sólo del régimen financiero actual, realmente más moderno de lo que se cree, si bien uno de sus rasgos esenciales es de fecha muy antigua.

Desde la época de la revolucion de 1688, el Parlamento inglés siguió con más ó menos insistencia la regla de obligar á los Ministros responsables de la Corona á rendir ante él las cuentas completas del año económico trascurrido. Desde entonces se ha opuesto con laudable celo á cualquier conato que pudiera lanzar á la nacion en gastos no sancionados por un voto parlamentario; si bien durante largo tiempo no logró autoridad tan amplia, respecto á detalles sobre los gastos, como goza actualmente.

Este celo por el bolsillo procedia, en el pasado siglo, tanto de la debilidad de los que ceñian la Corona, comparados con la opulenta y poderosa aristocracia, á la sazon preponderante, cuanto de un deseo patriótico de gobernar con economía.

¡Economía! El Gobierno de Inglaterra fué, y es en ocasiones, el más despilfarrado del mundo; pero no puede serlo jamás sin el consentimiento del pueblo, á no ser por un brevísimo período.

Así, por ejemplo, un Ministro, en circunstancias imprevistas, puede gastar grandes sumas en impedir la invasion del territorio inglés, en castigar á un rebelde, en tomar precauciones para la mejor defensa del país, y hacer todo esto bajo su responsabilidad, si no se halla abierto el Parlamento. Pero inmediatamente que éste se reune, tiene que presentar los cálculos ó cuentas de tales gastos y justificar todos sus actos; sin lo cual no alcanzará un Bill de Indemnidad de la Cámara de los Comunes.

¿Qué es, pues, este excelente sistema de Hacienda de Inglaterra? Tomemos simplemente el presupuesto de un año y tracemos su historia, como la mejor manera de responder claramente á esta pregunta.

El año económico.—En Inglaterra concluye el 31 de Marzo, y el Parlamento se reune generalmente dos meses antes de esta fecha, lo más tarde en la segunda semana de Febrero. Antes que concluya el año financiero, los jefes de los varios

departamentos hacen preparar cálculos detallados (*Estimates*), de las cantidades que necesitan para el ejercicio próximo.

Estos cálculos, que llamamos presupuestos parciales, forman tres grandes volúmenes, titulados respectivamente: «Ejército,» «Armada» y «Servicio civil,» y se distribuyen gratis á los miembros de la Cámara de los Comunes en Febrero ó Marzo.

Venta de presupuestos.—Estos se venden tambien con profusion al público por unos cuantos chelines el tomo (1), y casi todos los periódicos importantes los reciben como cosa corriente, á una con las demás publicaciones del Gobierno, por lo cual pagan una suscricion anual á los impresores de la Reina, que dan cuenta á una oficina llamada «*Stationery office*» (oficina de material de escritorio), así como de las demás ventas de documentos públicos impresos.

De este modo, el Parlamento, el público y cuantos desean estudiar la Hacienda nacional, tienen medios hábiles para saber de antemano

(1) El precio de los presupuestos para 1882-83 es: volúmen del *Ejército*, 2 chelines 6 peniques; *Armada*, 2 chelines 10 peniques, *Servicio civil*, 7 chelines 9 peniques.

qué es lo que el Gobierno se propone gastar en el año venidero. Así pueden comparar las partidas con las del año anterior ó las de varios años atrás, y sorprender el menor indicio de despilfarro si tal existe.

Dentro de la Cámara popular, estos mismos proyectos de presupuestos habilitan á los miembros para criticarlos, cuando se traen al debate en detalle. Sobre la base de estos detalles, se votan tambien los créditos.

Competencia exclusiva de la Cámara popular.— No debe perderse nunca de vista que la Cámara de los Comunes tiene derecho exclusivo para fiscalizar la Hacienda de la nacion. Ella sóla es la que establece ó quita contribuciones, y concede ó niega la autorizacion de los gastos.

Una vez aprobada en esta Cámara una medida de Hacienda «*money bill,*» como se llaman las referentes á gastos ó ingresos del Tesoro, no puede ser alterada por la Cámara alta, aunque, así, requiere la aprobacion de ésta Asamblea antes de ser sometida á la firma de la Reina y convertirse en ley. Si los Lores difieren de los Comunes, sólo tienen un camino abierto, que es desechar el proyecto en totalidad; pero esto es una especie de veto, en cuyo ejercicio son

muy prudentes, y que muy rara vez ponen en práctica; en verdad nunca lo usan cuando se trata de los *bills* de ingresos y gastos ordinarios. Por tanto, en todo lo que sigue, debe tener presente el lector que, cuando se habla de Cámara en relacion con materias del presupuesto, se alude únicamente á la Asamblea popular ó Cámara de los Comunes.

El Ministro de Hacienda.—Por regla general el Ministro de Hacienda, ó Canciller del Fisco, *(Exchequer)*, así llamado en reminiscencia de un antiguo cargo, cuando éste funcionario, tan importante hoy, era una especie de dependiente del Lord Canciller Supremo de Inglaterra, presenta su presupuesto *(budget)* en los primeros dias de Abril.

Por qué no se presenta ántes el Presupuesto.—Considérase poco prudente é irregular el presentarlo antes por dos razones: primero, porque los proyectos *(Estimates)* pueden no hallarse corrientes ó votados en su totalidad; segundo, porque las cuentas anteriores no están aun cerradas.

En la noche del 31 de Marzo se cierra el ba-

lance de cada año. Las sumas recibidas dentro de él se acreditan á los ingresos, y las sumas pagadas se debitan á los gastos para los fines usuales. Esto se hace con tanto rigor, que no se conoce el dejar, por una parte, abiertos los libros para recibir cantidades vencidas al dia siguiente, ni debitar por otro, como sumas pagadas, órdenes expedidas, pero que no se han hecho aún efectivas. Las cuentas del año concluido son lo que los libros del Tesoro registran, el dinero efectivamente recibido ó pagado dentro del plazo de 365 dias, y ni un solo penique se deja para el dia siguiente.

Si durante los doce meses que acaban de expirar, el gobierno ha obtenido un crédito del Parlamento para algun determinado objeto, y no ha gastado todo el importe dentro de dicho período, el crédito caduca y no puede gastarse de él hasta que se renueve.

Ventajas de este método.—El lector puede ver desde luego cuán poderosa garantía ofrecen esta claridad y sencillez en la contabilidad pública. Lo peor que puede hacer un gobierno bajo tal sistema, es ocultar un gasto extravagante ó no autorizado por unos pocos meses.

Si se rebajasen las cifras de un año por haber

omitido efectuar pagos que debieron hacerse, y si no se proveyesen en el nuevo presupuesto cantidades para cubrir esas atenciones omitidas, la Hacienda caeria inmediatamente en acusadora confusion. Pero ¿no podrian falsificarse las cuentas? Apenas es eso posible, como se verá cuando entremos en los detalles de la fiscalizacion en la Tesorería.

Accion de la Cámara y del Ministro.—Prevision de déficit ó de sobrante.—Conviene describir cómo proceden la Cámara popular y el Canciller del *Exchequer*.

Tan luego como se han formado los presupuestos parciales *(Estimates)* para el año venidero y se han cerrado las cuentas del anterior, el Ministro de Hacienda puede decir si preve un sobrante ó no en el nuevo ejercicio. Compara los ingresos efectivos del pasado año con los cálculos para el próximo presentados á la Cámara de los Comunes; y si ve que existe fundamento para esperar que los ingresos excederán á los gastos, forma su plan general bajo esta base.

Por el contrario, si encuentra razones bastantes para temer un déficit, procura arbitrar los medios de aumentar los ingresos del Estado.

Asi, pues, el presupuesto trata en cada año más bien de lo futuro que de lo pasado. El sobrante ó el déficit de que se ocupan el Ministro y la Cámara, es aquel que él espera que habrá, y no el que ha habido. Sin embargo, al calcular sobre lo futuro, tiene que consultar lo pasado; como por ejemplo, si el año económico que fenece ha concluido con déficit, ó si las contribuciones fueron menos productivas de lo que se esperaba, tiene que autorizarle la Cámara para nuevas contribuciones que conjuren esta deficiencia.

Pero esto no altera el rasgo esencial de los presupuestos ingleses; esto es, que en cuanto á aumentar ó disminuir las contribuciones, se atiende al año entrante y sólo á éste; nunca al anterior ni á un grupo determinado de años. Tal es el resultado inevitable de la estricta fiscalizacion parlamentaria que ahora se ejerce sobre la Hacienda pública. Los gastos calculados para un año han de tener su provision anticipada para cualesquiera circunstancias posibles, y la Cámara de los Comunes impone ó quita contribuciones segun las necesidades previstas.

Variaciones en la tributacion.—Casi todos los años se hace necesario algun cambio en el siste-

ma tributario, y si las propuestas del Ministro de Hacienda son aceptadas por la Cámara, se traducen en «resoluciones» votadas en el «Comité de Medios y arbitrios» *(Ways and Means)*. Estas resoluciones toman despues la forma de Actos del Parlamento, y pasan, como de costumbre, por ambas Cámaras; pero el Gobierno está facultado por uso tradicional para proceder desde luego como si las resoluciones fuesen ya leyes.

Esto lo hace, por así decirlo, bajo su responsabilidad; autorizacion importantísima, que bajo cualquier otro sistema daria ocasion á grandes abusos. Pero en la práctica no ofrece peligro alguno, al paso que es necesaria, porque á veces pasan semanas y aun meses antes de llenarse el requisito de ser las «resoluciones» elevadas á ley. En efecto, el comercio se paralizaria si los comerciantes se viesen obligados á seguir sus negocios teniendo suspendido como la espada de Damocles sobre sus cabezas un inminente cambio en las contribuciones, mientras el Parlamento encontraba tiempo para sancionar las leyes de Hacienda.

Resoluciones.—Comision de Medios y arbitrios.— De ahí la sabiduría práctica de dar á las «resoluciones» de la Comision de «Medios y arbitrios»

la fuerza de leyes tan luego como se han leido en la Cámara baja y ésta las ha aceptado en sesion ordinaria.

En una palabra, la tarea de buscar recursos con que atender á las necesidades de todos los servicios públicos incumbe—bajo la direccion de los Ministros—á dicha Comision, compuesta de la totalidad de la Cámara (1); y esta tiene lo que puede llamarse facultad de revisar las resoluciones de aquella. Generalmente, sin embargo, se admiten como cosa corriente; pero pueden ser rechazadas, y sucede á veces que el Gobierno, escuchando la voz de la opinion, cree conveniente retirar ó modificar proyectos de nuevos impuestos en el intervalo que media entre la decision de la Cámara reunida en Comision y el debate en sesion pública.

Comision de Suministros.—Otro comité de toda la Cámara, llamado «de Suministros» *(Committee of Supply)*, distribuye los recursos concedidos por el de «Medios y arbitrios.» Vota detalladamente las sumas pedidas, segun in-

(1) Para los asuntos de Hacienda, en lugar de nombrarse una comision más ó menos numerosa, la forma la Cámara entera bajo un Presidente especial y reglamento especial tambien.
(Nota del E.)

dican los presupuestos parciales (*Estimates*) para cada departamento del servicio público. Se le someten dichos presupuestos, y por él es examinada, votada ó sancionada cada partida de gastos, antes de poder sacarse legalmente un solo penique del Tesoro.

Supongamos que un servicio determinado exija £ 500.000 para el nuevo año económico, y que la mitad de esta suma se expenda en salarios, un quinto en vestuario, otro quinto en gastos de viajes, un décimo en material de oficina, y así por este órden. Cada cual de estas atenciones debe ser tomada separadamente en consideracion, y sancionada por una votacion, antes de que el poder ejecutivo tenga sombra de derecho para hacer el gasto que requieren.

Generalmente empieza este Comité sus trabajos al principiar la legislatura, á fin de poder tener algo adelantadas las votaciones de créditos para el año venidero, antes de que concluya el corriente. Pero si algun motivo estorbase que esta marcha fuese tan rápida como lo reclaman las necesidades de los diversos ramos, puede votar lo que se llama créditos á cuenta; es decir, conceder sólo una parte de la suma que un departamento ó todos pueden necesitar para el año próximo, dejando el resto para ser discutido más adelante.

Revision por la Cámara.—Todos los procedimientos del Comité de «Medios y arbitrios», han de ser comunicados á la Cámara, que está facultada para revisarlos, alterarlos ó desecharlos. En efecto, *ningun Comité tiene poder legislativo,* y solo puede recomendar ésta ó la otra línea de conducta.

En la práctica, las votaciones «de Suministros,» son aceptadas sin discusion por la Cámara; pero no por eso deja de tener importancia su facultad de revisar, que, si bien con poca frecuencia, suele ejercitarse para impedir despilfarros. Las votaciones de un corto número de miembros, reunidos en dicho Comité, pueden dar lugar á debates al ser comunicadas en sesion plena; debates provechosos para la educacion del pueblo, aun cuando no resulte de ellos ningun cambio en la suma aprobada.

Por regla general, aunque el Comité le forma la Cámara entera, los gastos del año se hallan vigilados y aprobados solo por una pequeñísima parte de los diputados; en realidad, comparativamente pocos son los competentes para criticar útilmente los presupuestos.

Gastos ordinarios.—Casi nunca sucede que una suma importante relativa á los gastos ordinarios sea examinada ó discutida. Admítese

bajo la responsabilidad del Gobierno, que puede decirse la tiene realmente más bien respecto de los electores que de la Cámara. No obstante, hay un dique efectivo contra el despilfarro en el artículo del reglamento que prohibe á todo diputado, que no forme parte del Gobierno, proponer medida alguna que conduzca directamente á gastar los caudales públicos.

Las facultades del Comité se hallan prácticamente limitadas á esfuerzos por reducir los gastos. Así, si el sueldo de un empleado es de 2.000 libras esterlinas, compete á un miembro proponer que se disminuya en 100 libras ó en la suma que le plazca; y si sus razones parecen satisfatorias, su propuesta es aceptada y recomendada á la Cámara.

Limitacion impuesta á los Diputados.—Pero el Diputado no puede proponer que se aumente el sueldo (1): esto ha de hacerse por el Gobierno.

---

(1) Los Diputados franceses, que no tienen esta cortapisa, han determinado en estos últimos años un aumento de gastos de 80 millones de francos, término medio.

Cuando, en el mes de Abril último, el Ministro de Hacienda queria abolir esta facultad, ocasionada, además de lo cara, á crear conflictos entre la Cámara y el Senado, Mr. Gambetta se oponia, diciendo sus periódicos que eso seria el gobierno personal de Mr. Léon Say, el cual les parecia infinitamente peor que el gobierno personal de Mr. Gambetta.—(*Nota del E.*)

Limitacion utilísima en la práctica, por la sencilla razon de que concentra en el poder ejecutivo la responsabilidad directa para con la nacion en todo crecimiento de los gastos.

Funcionarios permanentes.—Esto no quita, sin embargo, que el Gobierno y los Diputados se hallen en gran parte á discrecion de los varios funcionarios permanentes. Los jefes del Ejército, por ejemplo, tienen más influencia en este punto, de concesion de fondos, que la Cámara de los Comunes, pues ésta no conoce al por menor las necesidades de las tropas hasta el punto de decir si el gasto es ó no excesivo. Por lo tanto, solo se afirma en sentido general que la Asamblea popular puede contener el desórden y despilfarro.

Presentacion de presupuestos parciales.—Cuando se presentan los presupuestos parciales *(Estimates)* del Ejército y la Armada, es costumbre del secretario de Estado de la Guerra, en el primero, y del primer Lord del Almirantazgo (1) en el segundo caso, pronunciar un extenso

(1) El Secretario de Estado de Guerra es casi siempre un paisano, y un paisano tiene tambien puesto preponderante en el Almirantazgo. De este modo aseguran los ingleses la eficacia y economía de ambos servicios.—*(Nota del E.)*

discurso en explanacion de los mismos. Igual costumbre se ha introducido respecto á los presupuestos de Instruccion pública, que forma una seccion de la Administracion civil; pero no se acostumbra dar estas explicaciones respecto de los demás ramos.

En efecto, sería materialmente imposible hacer una que fuese inteligible, respecto á la enorme variedad de partidas que abrazan los distintos presupuestos componentes de lo que se llama Administacion civil (*Civil Service*). Incluye todos los sueldos y gastos del Gobierno, los de Administracion de justicia, el costo de las Embajadas y Consulados en el extranjero, la parte pagada por el Tesoro de los gastos municipales y provinciales, y multitud de otras partidas, formando en total un volúmen en cuarto de 700 páginas.

Pero, donde esto es posible, una explicacion preliminar es utilísima para proporcionar al público al menos una idea de aquello para lo cual se le pide su dinero. Esto no se puede obtener generalmente por un mero estudio de los créditos votados, porque á menos que sean combatidos, y el indivíduo del Gobierno, á cuyo cargo se hallan en el Parlamento, se vea obligado á explicarlas, los fondos se votan con gran rapidez. Las más crecidas sumas se conceden frecuen-

temente en las altas horas de la noche, y los periódicos, ó no reseñan los debates, ó lo hacen de una manera compendiosa.

Ley de Apropiacion.—Cuando se han votado y comunicado á la Cámara todos los suministros, se reunen en lo que se llama «Acta de Apropiacion,» ley especial para aplicar el dinero público en la forma establecida por el Comité; se vota al final de cada legislatura y constituye la única autorizacion legal de los gastos del año. En la práctica, sin embargo, se sigue respecto de estos, despues de fijados por el Comité de Suministros, la misma conducta que respecto de los ingresos acordados por el de «Medios y arbitrios;» es decir, que, sin esperar á que el «Acta de Apropiacion» sea votada, la Tesorería faculta á los varios departamentos para efectuar pagos, cuidando de que no excedan de lo concedido para cada año ó parte del año. Hablando en rigor, tales gastos son ilegales; pero á ningun Gobierno se le rehusa la legalizacion. Si fuese impopular ó sospechado de gastador, podria molestársele en las votaciones y demorársele los créditos; pero una vez concedido el dinero, sigue el desembolso como si estuviera corriente el «Acta de Apropiacion.»

Fondo Consolidado.—De una ó de otra manera, el total de fondos requeridos por los varios ramos del servicio público tiene que ser votado cada año detalladamente, excepto aquella porcion comprendida en lo que se llama «Fondo Consolidado.» Este es un término anticuado que no encierra significacion clara para los profanos; pero en realidad se aplica á aquella porcion de los gastos públicos no sujeta al voto anual de la Cámara.

Antiguamente se incluian muchas cosas en este «Fondo Consolidado,» que no tienen cabida actualmente; y en cuanto los gastos del Estado eran antes provistos por este medio, la fiscalizacion parlamentaria era ineficaz. En el dia de hoy, esta denominacion comprende solo los cargos de la Deuda pública, las dotaciones y pensiones á la Reina y real Familia, otras varias pensiones, sueldos de algunos jueces y algunas otras partidas de menor cuantía.

Todas estas cargas pueden satisfacerse por el Gobierno sin la sancion anual del Parlamento, que en esto solo ejerce una atribucion: la de decretar el correspondiente ingreso. Tiene que proveer los medios de pagarlas, y no se halla facultado para aumentarlas ni reducirlas. En este concepto, la Deuda es una

primera hipoteca sobre la renta nacional, al menos nominalmente, pues en realidad no puede tener preferencia sobre ningun gasto necesario de la Administracion.

Dotaciones de la Familia real.—Estas son tambien primeras obligaciones fijadas al comienzo de cada reinado. La nacion, por medio del Parlamento, hace, por decirlo así, un contrato con el nuevo soberano sobre cuál ha de ser su renta, y este contrato es valedero por todo el período del reinado; cuando aumenta la Familia real por matrimonios ó nacimientos, y los Príncipes llegan á la mayor edad, todos á su vez obtienen anualidades que se cargan al «Fondo Consolidado,» esto es, por vida, y sin necesidad de nueva intervencion del Parlamento.

Una parte del público levanta el grito contra estas dádivas, y lo probable es, que cuando suba al trono el próximo soberano, se efectuará alguna modificacion, ya limitando las dotaciones de sus hijos, ya poniéndolas más directamente bajo la intervencion del Parlamento. Al propio tiempo, hay mucho que decir en favor de la costumbre actual. Los que á ella se oponen olvidan, por lo general, que la Corona poseyó grandes propiedades territoriales,

y que las sumas concedidas hoy representan sólo una compensacion de las rentas de estas fincas, que fueron cedidas á la nacion.

El Príncipe de Gales disfruta aún las rentas del ducado de Cornwall, y la Reina ha comprado muchas tierras con el producto de sus ahorros; pero los antiguos estados de la Corona son actualmente administrados por el Gobierno y sus rentas forman parte de los recursos nacionales.

En lo antiguo, sin embargo, muchos de los empleos públicos eran pagados del «Fondo Consolidado.» Por ejemplo, el Rey satisfacia de sú lista civil los sueldos de sus Embajadores hasta una fecha comparativamenle reciente, y algunos de los cargos civiles y militares pesaban tambien sobre dicho fondo; pero estos gradualmente han ido cayendo bajo la intervencion del Parlamento, y en este sentido se caminará en adelante más lejos.

Gastos de recaudacion.—Una gran reforma de naturaleza análoga á una abolicion ó fuerte restriccion del «Fondo Consolidado» tuvo lugar en 1854.

Hasta este año habia sido costumbre, en todos los departamentos de recaudacion, el deducir los gastos de cobranza, y abonar en

cuenta al Tesoro sólo el líquido producto. Tal sistema colocaba los gastos de Administracion de las Aduanas, de las Rentas Interiores y de Correos fuera de la fiscalizacion del Parlamento. Ahora tiene intervencion en todo, hasta las más insignificantes jubilaciones de los servidores del Estado. Esto, sin duda alguna, ha contribuido á introducir mayor economía, y de todos modos proporciona á la nacion la ventaja de saber, año por año, cuánto le cuesta la Administracion pública.

CAPÍTULO II.

LA RENDICION DE CUENTAS.

Fiscalizacion.—Podemos ya suponer que la Asamblea popular ha escuchado y sancionado el presupuesto, que ha votado los gastos previstos (*Estimates*) y que las sumas asignadas á los varios departamentos públicos han sido insertas en el «Acta de Apropiacion» para el año, debidamente elevada á la categoría de ley. Ahora preguntamos: ¿cuál es la fiscalizacion ejercida sobre el destino dado á estas sumas por el Gobierno y sus empleados responsables?

Pagos de órden de la Reina por los Bancos de Inglaterra y de Irlanda.—En primer lugar, el Parlamento, por el Acta de Apropiacion, concede todos los fondos á la Reina para los servicios públicos, y la Reina, por órden firmada de su mano, manda á la Tesorería, es decir, al Minis-

tro de Hacienda, que autorice á los Bancos de Inglaterra é Irlanda, en cuyas cajas se entregan todos los ingresos, para satisfacer los gastos de los departamentos hasta el límite de las cantidades concedidas á cada cual respectivamente. Este es el primer paso legal respecto á salida de los fondos votados; pero la fiscalizacion verdadera está en la Tesorería y en la Audiencia de contabilidad *(Accounting and Audit departments)* y los gastos, segun hemos visto, se pagan bajo su gerencia, sin dilacion ni entorpecimientos.

Registrador y Auditor general.—Por una ley votada en 1866 *(Exchequer and Audit department's Act)*, se creó un empleado superior permanente con sueldo anual de 2.000 libras esterlinas, llamado el Registrador y Auditor general *(Controller and Auditor general)*, que está á la cabeza de la Audiencia de contabilidad y de revision. Este funcionario tiene á su cargo dos importantes deberes: autorizar bajo las órdenes de la Tesorería, todos los pagos, revisar y finiquitar todas las cuentas públicas. Los Bancos de Inglaterra y de Irlanda no pueden pagar suma alguna á ningun departamento público, sin asegurarse primeramente de si la suma pedida cabe dentro de la cantidad que el

Auditor general, por órden de la Tesorería, ha autorizado girar á dicho departamento. Él dá ésta autorizacion no de una vez, sino á medida que van viniendo las necesidades de cada servicio, y con arreglo al crédito total que se le concedió. Por ejemplo, la Tesorería le pide cada mes las cantidades necesarias para pagar los sueldos mensuales ó trimestrales de cada oficina, y él mensualmente participa á los Bancos de Inglaterra y de Irlanda lo que cada una de ellas puede respectivamente girar. Sólo en el asunto de la Deuda nacional, por razones arriba expuestas, son dichos Bancos independientes de este empleado. Cuando algun centro le envía alguna requisicion de la Tesorería por dinero, es de su deber informarse si cabe dentro de la cantidad destinada á dicho departamento ó á una seccion particular de los gastos del mismo, antes de autorizar á los Bancos para el pago.

En resúmen, la Tesorería da parte á este empleado de la cantidad asignada á cada ramo del servicio público durante el año, y le autoriza á pagar esas cantidades; él, á su vez, da las autorizaciones segun se van necesitando. No pasa por su mano cantidad alguna, pero vigila, fiscaliza y finiquita los pagos de todas las dependen cias del Estado.

Contadores principales.—Las personas realmente autorizadas para hacer pagos referentes á servicios votados y que para ello reciben fondos de la Tesorería por medio de los Bancos y bajo la sancion de una real órden, se llaman Contadores principales *(Principal Accountants)* y tienen los títulos especiales siguientes: 1.º El Pagador general del Ejército, de la Armada y de los varios servicios civiles; 2.º Los Comisionados de Aduanas (hay dos); 3.º El Recibidor general de las Rentas Interiores *(Inland Revenue)* (1); y 4.º El Director general de Correos. No hay técnicamente más que estos; pero cualquiera que gaste dinero del Estado, por ejemplo, el que tenga una contrata considerable para el Ejército, puede serlo temporalmente.

Contadores temporeros.—La Tesorería no está limitada á ordenar pagos solamente por medio de esos funcionarios ó corporaciones. Puede hacerlo por medio de cualquier persona que plazca al Go-

(1) Las *Rentas Interiores* comprenden una gran variedad de impuestos directos é indirectos: en una palabra, todos los que no proceden de las Aduanas, Correos, Telégrafos y Miscelánea.

Véase, Apéndice I, la importancia relativa de los ingresos.

bierno elegir, y la tal persona obrará por el momento como «Contador principal» respecto á aquel determinado pago, ó série de pagos; en otros términos, será responsable ante el departamento del Tesoro y finiquito (*Exchequer and Audit Department*) del destino de esos fondos. La regla, no obstante, es que no se pague cantidad alguna de cuenta del Tesoro en los Bancos de Inglaterra y de Irlanda, excepto las debitables en cuenta corriente de alguna persona cuyos negocios de banca estén tambien manejados por dichos Bancos.

Esta es la mejor garantía posible contra el fraude. Generalmente todos los pagos se hacen por medio de los funcionarios mencionados, que tienen abiertas cuentas corrientes para estos varios servicios, lo mismo que si fuesen indivíduos particulares. Todos los pagos hechos por ellos ó por otro cualquiera intermediario han de inscribirse cuidadosamente en los libros, siendo responsable cada departamento de sus propios gastos, ya directamente al Registrador y Auditor general, ó á él por medio del Pagador general.

Aviso diario de los Bancos.—El Registrador y Auditor general debe ser informado todas las tardes de la cantidad de dinero recibida y pagada

por los Bancos durante el dia; al finalizar la semana, hace un estado de los gastos é ingresos de ella, y tambien del año financiero hasta la fecha, el cual se somete á los *Lords de la Tesorería*, y se publica en los periódicos el miércoles siguiente al dia en que fué visto y aprobado.

Al final de cada trimestre (1) se publica asimismo una cuenta más detallada de lo recibido y lo pagado. Estas publicaciones no son obligatorias, en lo referente á los estados semanales; pero la costumbre tiene ya fuerza de ley, y produce un efecto excelente, facilitando al público la manera de seguir paso por paso y con claridad la marcha de la Hacienda pública.

No será ocioso explicar por qué los estados semanales se publican con algun retraso, y los estados trimestrales no.

La oficina de pagos por cuenta del Estado en el Banco de Inglaterra recibe *todas las tardes* de sus sucursales en Provincias, de sus agentes en Escocia y del Banco de Irlanda, aviso telegráfico de los ingresos y pagos efectuados durante el dia, y los suma con los que se han verificado en dicha oficina central. Los totales son remitidos al Registrador y Auditor ge-

(1) Véase Apéndice II, el estado trimestral de Abril, Mayo y Junio 1882 publicado en 5 de Julio.

neral *todas las tardes*, y forman la base de los estados semanales y trimestrales publicados en los diarios.

Ahora bien: la *Gaceta Oficial* de Lóndres, en la cual tienen que aparecer primero, no se publica sino los mártes y viérnes por la tarde; de ahí que sólo puedan reproducir dichos datos los periódicos de la mañana del miércoles. Pero, al final de cada trimestre, el Gobierno da un número extraordinario de la *Gaceta*, y por eso la publicidad es inmediata.

Los Bancos no cobran la contribucion.—Conviene añadir que los Bancos de Inglaterra y de Irlanda no toman parte en la recaudacion de contribuciones. Esta se halla en manos de los comisionados de Aduanas, de las Rentas Interiores (*Inland Revenue*) y del Correo; los Bancos sólo son los depositarios de los fondos públicos y el vehículo para hacer los pagos.

Exámen de las cuentas por una Comision parlamentaria.—Al terminar el año debe someterse por cada departamento al Registrador y Auditor general un estado completo de todo el dinero gastado, para que éste examine dichos datos y

los compare con los créditos otorgados por el Acta de Apropiacion. Hecho este exámen, que no ocupa mucho tiempo, porque en realidad este empleado va finiquitando las cuentas públicas dia por dia, redacta su Memoria á los Lords de la Tesorería, manifestando si los fondos se han empleado de acuerdo con las autorizaciones.

El Registrador y Auditor general tiene, por fin, que preparar las cuentas totales del año que han de someterse á una Comision de la Cámara de los Comunes, y él, ó cualquier funcionario, puede ser llamado á declarar ante ella. No pueden darse las cuentas por finalizadas hasta que esta Comision, compuesta de once miembros del Parlamento, haya concluido su exámen ó revision, y dado cuenta á su vez á la Cámara. Cada año, por tanto, esta pequeña Comision pasa revista á los gastos del anterior, y el juicio que forma y el dictámen que presenta á la Cámara se imprimen y se publican como todos los demás documentos parlamentarios.

Sistema inglés y sistema continental.—Acostumbrados los ingleses á una gran exactitud en las cuentas públicas, siempre les es difícil comprender el método continental, que permite á los

presupuestos superponerse uno á otro y á las cuentas arrastrarse de año en año.

En la práctica, bien entendido, los ingresos y gastos de todos los países siguen sin interrupcion; pero en Inglaterra se tira, por decirlo así, una línea que cruza el Libro Mayor de la nacion el 31 de Marzo, y todos los pagos é ingresos sentados más arriba de la línea, se consideran como pertenecientes al año entonces concluido.

Aunque los productos íntegros de una contribucion determinada hubieran dejado de ingresar dentro del año, se acreditarian á los productos del siguiente. Supongamos, por ejemplo, que el *Income-tax* del pasado haya sido de seis peniques en libra esterlina y que este sea de cinco peniques; la nueva contribucion se cobraria con los atrasos de la anterior, y ambas figurarian en el Presupuesto como *Income-tax* del ejercicio corriente. No existe en Inglaterra nada parecido á admitir en las cuentas fechas atrasadas. El Ministro de Hacienda espera mayor ingreso si los atrasos son grandes, cuenta con ingresos menores si los atrasos son pocos, *pero debe equilibrar su Presupuesto sin referirse á atrasos.*

En los pagos, por consiguiente, se hace absolutamente lo mismo. Si la cantidad votada para

determinado objeto no se ha gastado toda dentro del año, el Ministerio no puede seguir gastando de ella en el siguiente. El saldo no invertido debe traerse como ingreso nuevo al Presupuesto del próximo. Si se ha gastado más de lo concedido, hay que acudir en el acto al Parlamento para pedirle fondos.

Resúmen del carácter del BUDGET.—Esta breve descripcion hará ver al lector cuán absoluta es la fiscalizacion del Parlamento inglés sobre la gran masa de los gastos, y en conjunto, la vigilancia que ejerce sobre la inversion de los fondos públicos. A veces pueden ser mal gastados ó gastados con exceso, pero nunca distraidos ó malversados. EL SISTEMA FINANCIERO INGLÉS PUEDE COMPENDIARSE EN EL HECHO DE QUE ES ESENCIALMENTE EL PRESUPUESTO DE SOLO UN AÑO, Y QUE CADA PARTIDA DE GASTOS SE FIJA RIGOROSAMENTE CON ANTICIPACION.

Trasferencias de créditos.—Ningun departamento puede bajo ningun concepto excederse de las cantidades que se le conceden. Los fondos votados para paga de los soldados no pueden aplicarse para comprarles vestuario ni fusiles. En algun caso, no obstante, la Tesorería sanciona la trasferencia de sumas votadas, pero que no se ne-

cesitan, de un ramo de servicio á otro; y esto se permite por la Cámara de los Comunes, á condicion de que no se exceda del total. La Asamblea exige, sin embargo, una muy completa explicacion de la necesidad de estas trasferencias, y de la manera con que se han hecho, y tienen que ser legalizadas por una resolucion subsiguiente en Comité de la totalidad de la Cámara, y por una cláusula en el «Acta de Apropiacion.» Ningun Gobierno se atreve á arriesgarse mucho, teniendo la perspectiva de este juicio de residencia.

Impresion de las cuentas.—Despues que se han llenado todos los requisitos, y acabado con las cuentas del año último, se hace un extracto de ellas mostrando las sumas recibidas en bruto bajo todos conceptos y las pagadas en considerable detalle; se imprime para el Parlamento y el público, y puede comprarse hoy por el módico precio de diez peniques.

Rasgos de menor relieve.—Quedan por dar á conocer ciertas disposiciones y rasgos de menor importancia en la gerencia financiera de Inglaterra, que son, no obstante, de gran interés.

Aplicacion de sobrantes.—En primer lugar, cuando resulta un sobrante, veamos el destino que se le da. En los últimos años, los ingresos han superado con frecuencia á los cálculos hechos por el Ministro de Hacienda, y á veces los gastos han sido menores de lo que se pensaba. El país ha gozado por tanto de un verdadero sobrante. Esto parece halagüeño; pero bien fácil es concebir que un sobrante puede ser, en circunstancias dadas, un peligro.

A ser un Gobierno poderoso y desprovisto de conciencia, y á tener un sistema de contabilidad y finiquito menos estricto, fuera posible acumular sobrantes durante algunos años, hasta poner al Gobierno en condiciones de desafiar al Parlamento y lanzarse á proyectos ambiciosos. Ninguno de estos peligros existe bajo el sistema inglés. La ley del departamento de Tesorería y Superintendencia (*Exchequer and Audit department*) de 1866, ordena á la Tesorería preparar dentro de los quince dias siguientes al final de *cada trimestre*, una cuenta de los ingresos y los gastos correspondientes á los doce meses anteriores, y si éste estado arroja un sobrante de ingresos, la cuarta parte de este sobrante se emplea en el siguiente trimestre en la compra y cancelacion de papel de la Deuda nacional: es decir, en el lenguaje oficial, se acredita al «Fon-

do Consolidado» para dicho objeto. Anuncios publicados en la *Gaceta* dan á conocer cada trimestre la cantidad que para eso se destina.

Pago de deudas.—Para esta inversion de dinero no se necesita la sancion del Parlamento, toda vez que el Gobierno, por la ya mencionada ley de 1866, tiene facultad para aplicarlo al «Fondo Consolidado.» Si el Gobierno ha tenido que pedir préstamos á los Bancos temporalmente, para las necesidades del dia, puede invertirse el sobrante en enjugar el todo ó parte de esta Deuda flotante; pero ha de destinarse precisamente al pago de Deuda de alguna clase, y una cuenta de las sumas y de su destino debe ser presentada ante el Parlamento en el término de quince dias si está abierta la legislatura, ó en la semana siguiente á la apertura de la nueva. De este modo es imposible que se distraiga ningun sobrante, porque su importe ha de ser publicado, y una parte de él gastado cada tres meses.

Déficit. Pequeños anticipos provisionales.—Cuando resulta déficit en vez de sobrante, el Gobierno tiene poderes muy limitados para em-

préstitos. Cada trimestre, el Registrador y Auditor general da parte á la Tesorería del estado de los ingresos y gastos, y si por él se revela un déficit, este empleado notifica el hecho á los Bancos de Inglaterra y de Irlanda. Su certificacion autoriza á estos Bancos á hacer los anticipos necesarios á la órden de la Tesorería. Estos adelantos se debitan en cuenta al «Fondo Consolidado;» pero han de ser reembolsados sobre las contribuciones recaudadas durante el siguiente trimestre. En la práctica, este préstamo tiene lugar cada tres meses, al vencer los intereses sobre alguna porcion de la Deuda pública, pero no en el último trimestre del año económico, porque entonces es cuando la gran masa de los impuestos se recauda.

Un gasto imprevisto grande exige reunir al Parlamento.—El Gobierno no puede tomar prestado, para ningun gasto imprevisto que sea de consideracion, sin el permiso de la Cámara de los Comunes. Por lo tanto, hay que reunirla inmediatamente para pedirla suministros de dinero, en caso de estallar una guerra. La guerra puede ser declarada por el poder ejecutivo, ó técnicamente, por el soberano guiado por sus consejeros parlamentarios responsables; pero ni el soberano, ni el Ministerio pueden gastar un

penique en sostenerla, sin la autorizacion del Parlamento.

Deuda flotante.—Cuando se entra en una guerra ó se necesitan grandes sumas de fondos extraordinarios para cualquier objeto, la Cámara puede proveer el dinero necesario de dos maneras: ya imponiendo nuevas contribuciones, ó autorizando al poder ejecutivo á contratar un empréstito por cierta suma determinada, de un modo determinado tambien. Usualmente se adoptan ambos procedimientos. Cuando los gastos son excesivos, la costumbre más comun es aumentar la contribucion sobre la renta *(Income tax)* y tomar préstamos sobre letras del Tesoro *(Exchequer* y *Treasury Bills)*. Los bonos del Tesoro *(Exchequer Bonds)* que tienen períodos fijos breves para su vencimiento, suelen tambien tomarse en estos casos, aunque no con tanta frecuencia. En los últimos años, las letras del Tesoro, que son letras de cambio ordinarias á tres ó seis meses, son las que se han adoptado, pero el Gobierno no puede emitirlas en sumas ilimitadas. (1)

(1) Es inevitable traducir *bill* por *letra* y *bond* por *bono*, y sin embargo esto pudiera confundir si no se definiera exactamente el papel de las tres denominaciones citadas:

El total se fija por la Cámara de los Comunes. Todas estas formas de Deuda se consideran como flotantes ó temporales y los intereses sobre ellas han de votarse cada año como cualquiera otro gasto ordinario. Por regla general, aunque no invariable, el Banco de Inglaterra maneja estos préstamos temporales para el Gobierno; pero no es él quien siempre, ni siquiera muy á menudo, proporciona el dinero. Se limita á ofrecer las letras ó bonos á los tomadores, y el público ó los banqueros y prestamistas de la *City* de Lóndres aprontan el metálico.

Está plenamente en las atribuciones de la Cámara popular el rehusar fondos si se ha entrado en una guerra innecesaria, pero no lo hace así. Cuando se reune para facilitar subsidios, el poder ejecutivo lleva ante ellá un Mensaje de la Corona, anunciando que se ha resuelto declarar la guerra ó se ha declarado ya, y pidiendo dinero para llevarla adelante. La costumbre es, que

---

Treasury Bills, letras á plazos de 3 y 6 meses, precisamente como una letra comercial.

Exchequer Bills, lo mismo, bajo forma más anticuada, con plazos más largos y con *cupones de intereses*.

Exchequer Bonds, préstamos tomados á plazo corto, escalonados en séries de vencimientos para facilitar el reembolso; pero como vencen en cantidades, son menos manejables que los *Exchequer Bills*, que corren por dos ó más años.

En el Apéndice II se verá que el Tesoro no usa hoy sino *Treasury* y *Exchequer Bills*.

para tomar en consideracion el Mensaje régio, la Cámara se reuna en Comité y resuelva autorizar al Gobierno á levantar tal cantidad para hacer frente á los gastos de guerra.

El Gobierno tiene que fijar la suma que necesita; y legalmente no debe excederse de ella. Pero una vez abiertas las hostilidades, no puede calcularse su costo de antemano y los gastos tampoco pueden cesar. La suma gastada, por lo tanto, excede generalmente de la autorizacion, pero si es considerable este exceso, y si no se halla abierto entonces el Parlamento, tiene que reunirse otra vez para legalizar desembolsos hasta entonces ilegales y conceder nuevos créditos.

Gastos de guerra: no alteran el método del presupuesto.—El estado de guerra no introduce otro cambio en el método del Presupuesto. Cuentas completas de ingresos y gastos del año financiero tienen que prepararse, revisarse y someterse al Parlamento precisamente como en los períodos ordinarios. Todos los ingresos han de declararse, así como todas las salidas de dinero ordinarias ó extraordinarias, hechas durante el año. Si la guerra ha concluido, no se necesita violento esfuerzo para reunir y cerrar todas las cuentas á ella referentes antes de fiscalizar el

año económico; si al contrario, continúa, se exige que el gobierno diga cuánto más se necesitará, á fin de que esta suma se agregue á las previsiones para el año próximo, y pase á formar parte del presupuesto de dicho ejercicio.

Guerra de Abisinia.—Tomamos la guerra de Abisinia como un ejemplo prominente, aunque desfavorable, del modo de funcionar este sistema. Cuando se declaró, el Gobierno calculó que su costo sería de dos millones de libras esterlinas. Realmente ascendió á nueve millones, y los gastos se distribuyeron en tres años, aunque la guerra sólo duró unos cuantos meses. Entonces se dijo por muchos que esta distribucion de los gastos se hacía para ocultar el coste enorme que habia tenido. Probablemente habia algo de verdad en esta asercion, pues siempre es fácil para un Gobierno ordenar á los contratistas que retengan sus cuentas, especialmente si vencen los pagos al aproximarse el final del ejercicio económico. Mas, por otra parte, véase cuán imposible fué ocultar por largo tiempo al Parlamento y al pueblo el conocimiento de las sumas gastadas.

Tarde ó temprano habia que pagar las deudas, y tan luego como se pagasen, tenian que figurar

en las cuentas de la nacion. Ningun Gobierno puede ocultar gastos de guerra envolviéndolos con gastos de otra clase. Han de aparecer bajo su verdadero nombre, y el Parlamento debe proveer para ellos abierta y plenamente. Un Gobierno sábio apresurará mas bien que retardará la presentacion de cuentas; y preferirá pedir más que ménos fondos de los necesarios.

Ocultacion de su coste.—El Gobierno conservador nada adelantó con ocultar, si es que lo logró, el coste de esta guerra, pues cuando apeló á la nacion (en las elecciones), fué inmediatamente despedido de su puesto. Vale más que un país conozca desde un principio lo peor del caso, puesto que no puede sobrevenirle ningun peligro por concederse una cantidad de dinero demasiado grande; en efecto, si todos los créditos no han sido gastados dentro del año financiero, pero se necesitan para el ejercicio próximo, tienen que concederse de nuevo. Si en definitiva, los créditos exceden de las necesidades, el sobrante se invierte en reembolsar parte de la deuda temporal contratada, y los impuestos extraordinarios se quitan. En una palabra, todo se hace como en tiempos normales.

Absoluta responsabilidad del Gobierno.—El lector tiene ya una idea clara de los principales rasgos relativos al sistema del presupuesto inglés en cuanto concierne las atribuciones del Parlamento y del Ministerio. Hemos visto que el poder de la Cámara es completo sobre la mayor parte de los ingresos y gastos, tan completo, por lo menos, como pueden hacerlo las leyes y privilegios; y que la responsabilidad del Gobierno para con el Parlamento y la nacion es directa y absoluta. Tambien tendrá alguna idea de la teneduría de libros pertenecientes á la Hacienda nacional, así como de la fiscalizacion y contra-fiscalizacion ejercida por la Tesorería y sus jefes permanentes (1) y por el departamento de la Tesorería y oficina de cuentas. *(Exchequer and Audit Department.)*

En el siguiente capítulo concluiremos el cuadro.

---

(1) En todos los Ministerios hay allí jefes permanentes que llevan el mecanismo del trabajo; solo varian los jefes parlamentarios, que tienen carácter político.

CAPÍTULO III.

DETALLES DE LOS INGRESOS Y PAGOS.

Agencias secundarias.—Quedan por describir dos ó tres agencias ó elementos secundarios, sobre los cuales es preciso decir algo, toda vez que están relacionados ya con la recaudacion, ya con el desembolso y la fiscalizacion de las rentas nacionales; y será asimismo conveniente dar al lector alguna idea del coste de los departamentos íntimamente ligados con la administracion de dichas rentas.

Bancos de Inglaterra é Irlanda, administradores del Fondo Consolidado.—Ya se han mencionado dos de estas agencias, los Bancos de Inglaterra y de Irlanda, en conexion con el mero recibo y pago del dinero perteneciente á la nacion. En

esto obran como banqueros ordinarios, y sirven al Gobierno lo mismo que á cualquier otro cliente. Pero son tambien gerentes de la Deuda nacional, y por tanto, en gran manera administradores del «Fondo Consolidado.» La mayor parte del trabajo de esta administracion se hace por el de Inglaterra, puesto que tambien la mayor parte de la Deuda está inscrita á nombre de tenedores ingleses, y los irlandeses son muy pocos.

Coste de administracion de la Deuda.—Conveniente, pues, será limitar nuestra atencion al de Inglaterra para evitar confusiones, siendo igual en naturaleza la accion de ambos Bancos, y difiriendo solo en grados de importancia. Por ejemplo: la cantidad pagada anualmente al de Inglaterra por la gerencia de la Deuda pública es de £ 196.623, en tanto que el de Irlanda cobra solo £ 9.338. Por esta moderada suma, lleva el Banco un registro de los nombres de todos los tenedores de la Deuda consolidada, ó como se dice abreviando, de los «*Consols.*» Esto envuelve gran trabajo, porque la Deuda consolidada sube á £ 700.000.000 (1) y, en grandes ó pequeñas

(1) Este capital al 3 por 100 da libras 21.000.000 de interès; sobre esta suma, libras 196.623 representan 0,93 por 100 de comision.

porciones, está siempre cambiando de tenedores. En consideracion á este pago del Gobierno, no se carga nada por inscribir á un nuevo tenedor, ó por transferir el papel de un indivíduo á otro, á no ser que esto se haga fuera de las horas prescritas, y entonces el cargo es sólo de dos chelines y medio por 100 libras, ó sea de 0.125 por 100.

Además de llevar este registro de los tenedores de Fondos Consolidados, el Banco paga los dividendos á su vencimiento. Esto se hace de varios modos. Los tenedores pueden ir en persona á tomar el dinero, pueden enviar agentes legalmente autorizados, ú ordenar que el importe se les remita en forma de talones de dividendos por el correo y á su riesgo.

Pago de dividendos.—El interés se paga semestralmente; pero la Deuda está dividida en muchas partes y los dividendos vencen en diversas fechas. El del antiguo 3 por 100 «Consolidado» se paga el 5 de Enero y el 5 de Julio, y el del 3 por 100 nuevo «Reducido,» el 5 de Abril y el 5 de Octubre. En la práctica, por tanto, el Banco tiene que hacer pagos cada trimestre, si bien las sumas más fuertes vencen en Enero y Julio, porque la antigua Deuda con-

solidada sube á unas £ 393.000.000, al paso que la nueva asciende solo á £ 270.000.000. El trabajo es por lo tanto considerable, y además el Banco de Inglaterra administra la Deuda flotante, por lo cual se le paga otra pequeña suma adicional.

Fiscal general de la Deuda.—Cajas de Ahorros. —La totalidad de negocios relativos á la Deuda no consiste sólo en la inscripcion de los tenedores y pago de intereses. Parte considerable de ella consiste hoy en «anualidades terminables,» y para la administracion de éstas, como para la variedad de negocios subsidiarios referentes al «Fondo Consolidado,» se ha creado un departamento público, con el nombre de «Oficina de la Deuda Nacional.» Preside este departamento un empleado, llamado el Intendente ó Fiscal general de la Deuda *(Controller General of the National Debt)*, cuyo sueldo es £ 1.500 al año.

Anualidades terminables.—Una de las partes importantes de los deberes de este funcionario es la gerencia é inversion de los depósitos de las Cajas de Ahorros, que se recogen, ya por Cajas

de Ahorros privadas, ó por las Administraciones de Correos; y gracias á la posesion, así obtenida, de grandes sumas de metálico, que ascienden á unos setenta ú ochenta millones de libras esterlinas, se ha convertido parte de la Deuda en «anualidades terminables.»

Todo el dinero depositado en las Cajas de Ahorros del país—procedan de las administradas por Correos, ó de otras—ha de invertirse en papel del Gobierno por medio de la «Oficina de la Deuda Nacional.» Cómo la mayor parte de estas sumas nunca se retira, es fácil para el Gobierno ordenar, con autorizacion del Parlamento, al Intendente *(Controller)* de la Deuda Nacional, que cancele cuarenta ó cincuenta millones de libras esterlinas del Fondo Consolidado, y tome en su lugar anualidades, en las que se incluye el reembolso de capital é intereses de la suma cancelada dentro de veinte ó veinticinco años. Conversiones de la Deuda en esta forma han sido muy frecuentes últimamente, y parte del sobrante de los ingresos ha sido destinado por el Parlamento á pagar las cargas de las anualidades. Este empleado vende tambien anualidades á particulares, destinando el producto á cancelar papel del 3 por 100; todas las compras de valores de la Deuda para el fondo de amortizacion se hacen por medio de él, y generalmente hablando, es deber suyo

el llevar cuentas de la Deuda y de aquella parte del «Fondo Consolidado» destinada á este servicio. El es tambien el eslabon que une al Banco con el Gobierno, y anualmente, ó más á menudo si es requerido, presenta un estado de sus várias cuentas y gestiones al Parlamento.

Pagador general.—Los deberes del Pagador ó Tesorero general, deben haberse adivinado con toda claridad por lo dicho en las anteriores páginas; pero añadiremos aquí que la jefatura de este departamento recae siempre en un miembro del Gobierno, dura lo que el Ministerio, y sus obligaciones son cumplidas por subordinados: en suma, es un empleado honorario sin retribucion. Su delegado, que se llama el Pagador General asistente *(Assistant Paymaster General)*, es el jefe activo de la oficina y tiene un sueldo de £ 1.300 al año, por ahora; pero va á reducirse en la próxima vacante á £ 1.200. La oficina es una mera agencia para efectuar los pagos—tomando razon de ellos—conforme á las órdenes de la Tesorería y á las votaciones del Parlamento, y por tanto, comparativamente, tiene poca importancia, excepto como organizacion de contabilidad y máquina por la cual el Ejército, la Armada y demás reciben el metálico que necesitan.

La Tesorería.—Hay tambien otro departamento cuya importancia es menor de lo que su nombre implica, á saber, la Tesorería. Sin duda porque el título oficial del Presidente del Ministerio es siempre el de *primer Lord de la Tesorería* (por hallarse fuera de uso el antiguo título de Lord Supremo Tesorero—como el de Lord Supremo Almirante—y representado por un cuerpo de comisionados, de quienes es jefe el «primer Lord»), se supone generalmente á esta oficina mayor intervencion en la materia de la que tiene en realidad: las verdaderas funciones administrativas se ejercen por la otra ya citada, creada en 1866 *(Exchequer and Audit Department).*

Subsecretaría de Hacienda.—Consejero legal del Ministerio.—Los Secretarios del primer Lord, llamados *Junior Lords,* refrendan órdenes sobre el Banco de Inglaterra por créditos cobrables por éste ó aquel departamento del servicio público. Fuera de esto, apenas intervienen en asuntos monetarios, excepto cuando se suscitan discusiones en el Parlamento. El Ministro de Hacienda (*Chancellor of the Exchequer*) es uno de los Lords del Tesoro, y como tal, inmediato en categoría al primer Ministro, y tiene que confiar á los empleados de la oficina del Tesoro la prepa-

racion de la Memoria que presenta á la Asamblea popular. Este trabajo tiene poco de carácter administrativo, al paso que el hecho de ser el jefe del Ministerio cabeza tambien de la Tesorería arroja sobre su personal toda suerte de trabajos misceláneos no financieros. A dicho personal pertenece, por ejemplo, el Consejero legal del Ministerio en el Parlamento (*Parliamentary legal counsel*); y sus Secretarios,—así se llama á los principales jefes permanentes de la oficina—tienen que ocuparse más ó menos en todo aquello que ocupa al primer Ministro.

Secretario en jefe permanente.—El Secretario en jefe permanente es, por lo tanto, casi siempre, hombre de grandes aptitudes, y goza de un sueldo de £ 2.500 al año, uno de los más pingües en las altas categorías del servicio civil.

Secretarios parlamentarios.—El Whip.—Hay tambien dos Secretarios parlamentarios, es decir, que deben ser miembros de la Cámara, cada uno con un sueldo de £ 2.000, uno de los cuales ayuda al Canciller del *Exchequer* en la Asamblea popular, en tanto que el otro tiene el nombre de «Secretario de patronato» (Secretario que dá los

empleos del Gobierno) y es uno de los más útiles funcionarios de la Cámara. Actúa como *Whip* del partido gobernante, y en esta capacidad tiene tareas delicadas que cumplir.

La voz *Whip* (látigo) es contraccion de *Whipper in* (el que hace entrar á latigazos) y significa que el funcionario encargado de los deberes de *Whip* ha de cuidar de que su partido concurra á las votaciones cuando el Ministerio necesita de su apoyo. Cuando va á tener lugar una votacion muy importante, el Secretario del patronato, ó *Whip*, notifica el hecho á todos los diputados ministeriales, rogándoles acudan á la Cámara tal noche, en que tal ó cual cuestion va á decidirse. Las notificaciones se subrayan dos, tres ó cuatro veces, segun la importancia de la ocasion; de modo que para una que sea importante en alto grado, se escribe: «Se ruega su asistencia muy particularmente,» etc., etc.

Esto, sin embargo, no es más que una pequeña parte de los deberes del *Whip*, puesto que ha de servir en la Cámara de intermediario entre el Gobierno y los Diputados, y procurar que no haya rozamientos dentro del partido. Tambien en la oposicion hay su *Whip* ó sus *Whips* (pues cada *Whip* tiene su ayudante); pero sus servicios no son, por supuesto, remunerados, ni tienen que

ver nada con el Gobierno. Trabajan esperando alcanzar el poder algun dia.

Hay en esta oficina de la *Tesorería* otros empleados; pero es innecesario detallar sus atribuciones; pues estos, generalmente hablando, no intervienen mucho en el manejo de los ingresos y gastos públicos.

Oficinas de recaudacion.—Aduanas y Rentas Interiores.—Debe darse ahora una breve idea de las oficinas á cuyo cargo se halla la recaudacion. Verdaderamente, no hay ahora más que dos, pues las operaciones se han simplificado mucho en estos últimos años. Al decir que hay dos, se excluyen por supuesto las oficinas de Correos y Telégrafos, que son grandes recaudadoras de numerario, y aun de algunas contribuciones, como sucede en parte de la impuesta sobre los perros. Sin embargo, el Correo no es esencialmente agencia de cobranza de contribuciones, sino un gran departamento que realiza servicios públicos inapreciables, en cambio del dinero que percibe.

Las dos agencias para el cobro de contribuciones son los comisionados de Aduanas y los de las Rentas Interiores *(Inland Revenue)*. Hay cuatro Comisarios de Aduanas, uno de los cuales,

el Presidente, tiene un sueldo de £ 2.000: otro, el Vicepresidente, de £ 1.500, y los otros dos ordinarios, £ 1.200 cada uno. A este cuerpo está agregado un Secretario, sobre el cual carga la mayor parte del trabajo y de las facultades de los comisionados, y su sueldo máximo es de £ 1.400 al año. Este es el verdadero jefe administrativo del departamento.

Aduanas.—Recaudacion y Estadística.—Como el nombre lo indica, el trabajo de este cuerpo ó comision consiste en recaudar las rentas procedentes de impuestos sobre importaciones en el país. Una oficina de estadística agregada á él, recoje tambien de todas partes del reino, cada mes, datos de la suma total de las importaciones y exportaciones del mismo mes, y los comerciantes están obligados bajo pena de castigo á proporcionar los datos necesarios á las oficinas locales de Aduanas.

Estas estadísticas se publican bajo la inspeccion de la Junta de Comercio *(Board of Trade)*, cuyos empleados reunen las noticias relativas á la Marina mercante, el dia 7 del mes siguiente al que hacen referencia, y anualmente se condensan en Memorias y cuentas que forman valioso material para los comerciantes y economistas políticos.

Pero el deber principal de la Comision de Aduanas es recaudar los impuestos sobre importaciones (pues no los hay sobre exportacion), y no es tarea muy pesada ahora que el Arancel inglés es tan breve. Un gran personal es sin embargo preciso, pues la suma que se saca de unos pocos artículos, como tabaco, té, vino y licores, se acerca á £ 20.000.000 anualmente.

Solo en el puerto de Lóndres, emplea la Junta 1.860 hombres como escribientes, vigilantes, policía del rio (vigilantes de la Sisa), examinadores de cargamentos, etc., y el costo de este personal no baja de £ 300.000 por año. Liverpool, segundo puerto en importancia, requiere 786 hombres para recaudar los impuestos de Aduanas, y el mantenerlos cuesta £ 111.000.

En el resto del país hay ocupados en este ramo otros 2.400 hombres, que cuestan £ 344.000. Además de estos empleados, las Aduanas tienen que sostener unos cuantos pequeños cruceros en el mar, y hacer considerables pagos por pensiones y jubilaciones, como sucede en todos los ramos del servicio público, pues existe una escala fija, por la que estas pensiones se regulan. Consecuencia de esto es, que el coste total del departamento de las Aduanas suba á unas £ 993.000, que viene á ser un 5 por 100 del producto bruto de los derechos.

Recaudacion de las Rentas Interiores.—Sellos y contribuciones.—Las atribuciones de los comisionados de las Rentas Interiores abrazan mayor variedad. Son tambien en número de cuatro, con salarios precisamente iguales á los que se pagan á los Comisarios de Aduanas, pero á este cuerpo están agregados dos Secretarios: uno que tiene á su cargo los sellos *(stamps)* y el departamento de las contribuciones directas *(Assessed Taxes)* (1) en el cual se incluye el impuesto sobre la renta *(Income tax)*; y el otro que preside sobre el *Excise*, ó impuesto interior sobre consumos. Cada cual de éstos tiene un sueldo anual de £ 1.200; pero son tantos los trabajos de este departamento de las Rentas Interiores, que hay necesidad de cuatro Secretarios asistentes, con salario de £ 900 cada uno. Además hay un Procurador y asistente de procurador con £ 2.000 anuales el uno, y el otro con £ 1.200; un Recibidor general con £ 1.000,

(1) Estas contribuciones se cobran requiriendo directamente al contribuyente: las principales son el *Income tax* y los impuestos locales. Mas como este modo de recaudar exige un ejército de repartidores y cobradores, se tiende en Inglaterra á trasformarlas en indirectas, y se ha hecho ya para la contribucion sobre los perros, sobre el uso de escudos de armas, los carruajes, criados varones, etc. hoy dependientes de la *Excise*, por medida de economía en la administracion. Los interesados, *sin ser requeridos*, compran las correspondientes licencias en la oficina de Correos más próxima á su casa (Véase *The National Budget*, por Mr. A. J. Wilson, London, Macmillan, 1882).

un fiscal de los derechos de herencias y legados con £ 1.500, y así sucesivamente. Algunos de estos empleados están realmente de más, y solo existen porque este es un período de transicion. Prosiguiendo en la amalgama de varios antiguos empleados, se suprimirá probablemente la mitad al menos de estos cargos. El coste total de este departamento se ha incluido en el presupuesto de este año por £ 1.907.822; pero, de esta suma, solo £ 1.103.853 son destinadas al pago de sueldos del personal.

Rentas interiores.—Coste de material y gastos accesorios de recaudacion.—La diferencia se compone de una variedad de gastos y comisiones, tales como descuentos á los vendedores de sellos, comisiones pagadas por remesas de dinero, pensiones y gratificaciones, instrumentos, maquinaria, etc. Este departamento, en verdad, realiza un trabajo enorme. Sus empleados vigilan la fabricacion de toda la cerveza que se hace para el consumo del reino, y asimismo de la destilacion de licores. Hasta que paga la contribucion, ninguna bebida alcohólica puede salir de su poder. Ellos surten asimismo de toda clase de sellos representativos de impuesto, ó de servicios prestados, como sucede con los de Correos.

Todos los *cheques* (talones) de los banqueros, por ejemplo, deben estar estampados por ellos en las oficinas de *Somerset House*, donde tiene su cuartel general el departamento; ellos emiten las letras de cambio con sus sellos de diferentes valores segun el importe de la suma que ha de girarse.

Income tax.—La recaudacion del *Income tax* exige tambien un personal muy numeroso de tasadores y cobradores, los primeros de los cuales han de pedir, á todo indivíduo obligado á pagar este impuesto, una declaracion de su renta media en los tres años precedentes, y fijar la suma que le corresponde segun dicha declaracion; y los segundos tienen el cargo de recoger el dinero luego que se ha hecho el reparto, así como de cobrar la contribucion de todas las compañías públicas sobre sus ganancias líquidas.

Es imposible decir con exactitud el número de personas ocupadas en estos varios oficios, así como en recaudar los derechos en los Tribunales de justicia, sobre las herencias, legados y la contribucion territorial en todo el reino, por estar esto sujeto á variaciones; pero en los presupuestos para 1882, el total número se calcula en 6.300. De este total 4.449 son *Exisemen*, (hombres de-

dicados á cobrar la renta indirecta interior) y sobre 1.200 se hallan empleados en las oficinas centrales de Lóndres, Edimburgo y Dublin.

En globo, las contribuciones cobradas por este departamento importan de 40 á 50.000.000 de libras esterlinas. En comparacion con la cantidad recibida, el coste de recaudacion es mucho menor que el ocasionado por los derechos de Aduanas. Los Comisarios, en su última Memoria, lo calculan en 3 libras, 2 chelines y 3 peniques por £ 100, ó sean tres y un décimo por ciento de la suma efectiva entregada á la Tesorería de la Hacienda nacional.

Coste de la Inspeccion de pagos.—Estos datos, referentes al coste de los grandes departamentos de recaudacion de las rentas, conducen á dar algunos particulares del coste total de los departamentos directamente relacionados con los gastos públicos. Incidentalmente he hablado ya de los sueldos de muchos entre los principales empleados en los departamentos de Pagaduría, ó mejor dicho, en los que inspeccionan ó regulan los pagos. No podia decirse más al principio de este ensayo, so pena de introducir interrupciones en las materias de superior importancia que

se trataban. Ahora es oportuno añadir más pormenores, advirtiendo, que por claras y extensas que sean las cuentas publicadas, no es posible indicar cada partida del costo que requiere la conveniente fiscalizacion de la Hacienda pública. Las cuentas, en cierto modo, engranan unas en otras, y puede haber pequeños detalles omitidos en algunos casos. En general, sin embargo, las sumas inscritas en ellas y en los presupuestos parciales de cada año representan con suficiente minuciosidad el costo del departamento especial á que se refieren.

Con esta advertencia, se someten al lector los siguientes detalles.

Coste de la Tesoreria.—Número de empleados y sueldos.—Primeramente, en lo relativo á la Tesorería, la suma inscrita para el gasto *(supply)* de este departamento en el año económico 1882-83, es de £ 56.653, sin contar las pensiones pagadas á empleados jubilados, que importan otras £ 10.581. Pero este total, segun se recordará, incluye mucho que no es debitable á la gerencia de la Hacienda, como por ejemplo £ 5.000 de sueldo del primer Ministro, y unas £ 9.000 de gajes, sueldos y gastos de escritorio del Consejero legal parlamentario agregado á esta oficina.

Incluyendo esto y el personal hasta los porteros, 127 empleados cuenta en junto la Tesorería. El número total de funcionarios activos, sin contar los jefes parlamentarios, es de unos 75 indivíduos.

Exchequer and Audit Department.—Número de empleados y sueldos.—El departamento del *Exchequer* y *Audit*, que, no debemos olvidarlo nunca, es el verdadero centro de contabilidad para los ingresos y gastos de la nacion, requiere la suma de libras 57.974 anuales y además de libras 17.350 para jubilaciones. Este total, sin embargo, comprende el sub-departamento llamado de Chancillería, que se encarga de los fondos de litigantes en el tribunal de ese nombre.

Excluyendo lo último, el departamento necesita £ 48.376 para servicios efectivos y emplea, comprendiéndolo todo, un personal de 195 indivíduos, subdividido del modo siguiente:

1.º Seccion directiva, que emplea siete dependientes principales, con sueldos que varian entre £ 775 y £ 900 anuales, ascendiendo de la suma inferior á la superior por cantidades de £ 25 cada año; siete escribientes de primera clase con sueldos que aumentan en £ 20 anualmente, desde £ 620 á £ 750; diez y seis

dependientes de segunda clase, con sueldos de £ 420 á £ 600; y veintidos dependientes de segunda clase de la segunda categoría, cuyos suel dos aumentan á razon de £ 15 por año desde £ 200 hasta £ 400;

2.º Seccion examinadora, que emplea 28 indivíduos examinadores en la primera y 31 en la segunda division, además de 49 dependientes de la division inferior, y un secretario particular del jefe. El sueldo más crecido que se paga en este departamento es el de £ 400 anuales y el más bajo de £ 80, siendo esta suma el sueldo de entrada en la última categoría. Hay tambien un contingente de copistas, aunque no de plantilla, pues se pagan á razon de 4 á 10 peniques (de 40 céntimos á 1 peseta) por hora. Imposible es decir cuántos son, pero la suma total presupuestada para ellos es de £ 750; y

3.º Empleados subalternos, como ordenanzas, criados, porteros, etc., cuyos servicios es inútil detallar. A primera vista, pues, el personal de este departamento no parece excesivo, si se considera el trabajo que tiene á su cargo.

Clasificacion de los empleados.—No obstante, es por lo ménos, una tercera parte más nume-

roso de lo que debiera, á causa del sistema dominante en la Administracion civil inglesa, de subdividir á los empleados en categorías, generalmente tres, de tal modo, que la verdadera division del trabajo—en la cual cada trabajador completa y ayuda á los demás—se hace imposible. La primera categoría trabaja lo ménos que puede, la siguiente la imita, y las dos se unen para abrumar bajo el peso de sus obligaciones no cumplidas á los escribientes supernumerarios.

De esa «clasificacion» resulta que es imposible, ó casi imposible, que los indivíduos comprendidos en una clase pasen á otra superior. Faltan adecuadas recompensas para el hombre laborioso, y de ahí que los empleados superiores, favorecidos, suelen descuidarse, mientras los inferiores no tienen interés en enmendar la negligencia de los primeros. En definitiva, el grueso del trabajo ingrato cae sobre los pobres copistas ó escribientes, que como una especie de poblacion flotante hay agregados á todas las oficinas del Gobierno. Una y otra vez se llama la atencion del público sobre este estado de cosas y se levanta un clamor; pero pronto se desvanece y siguen las cosas como estaban. Todos reconocen que el número de empleados es superabundante y que la disciplina de los mismos deja mucho que

desear, porque cualquier escribiente debidamente nombrado se considera como propietario de su puesto, y difícilmente se le quita. En tanto, sin embargo, que las cargas parezcan tan ligeras, no podrá conseguirse que la nacion se fije sériamente en lo que mira como una bagatela. Tiene además fé profunda, y por lo general bien fundada, en la integridad de sus servidores. y esto contribuye á hacerla indulgente.

Deuda nacional.—Corredor de Fondos públicos.—Sigue en órden la Oficina de la Deuda nacional, cuyo coste anual es de £ 14.621, sin contar £ 5.618 para las pensiones y jubilaciones. Esta tiene tambien un departamento subordinado, que se llama «Junta de conmutacion de pensionistas,» y lleva las cuentas del dinero empleado en compensacion de pensiones pagaderas á los servidores públicos retirados.

Es decir, que, suponiendo tenga un indivíduo una jubilacion vitalicia de 300 libras anuales, puede, si le conviene, permutar esta jubilacion por una cantidad al contado, y puede hacer esto por medio de dicha Junta, que calcula el valor de su pension cual si fuera el valor capital de una anualidad, y le paga el correspondiente importe. La oficina entonces cobra la anualidad en

sustitucion del pensionado, y cualquier beneficio que resulte de esta operacion se destina, por el *Controller* de la Deuda pública, á la reduccion de ésta. La oficina subordinada cuesta solo £ 800, porque su personal es realmente una parte del de la Deuda, á la cual se encomienda este encargo especial.

El número de personas empleadas en estas dependencias excede de 43, incluyendo el Asistente fiscal *(Assistant controller)* con un haber máximo de £ 1.000; un actuario y oficial principal (es una sola persona) con sueldo de algo más de £ 1.000, incluyendo sus honorarios como escribano de la Junta de jubilaciones; 4 oficiales principales, que ganan de £ 600 á £ 700; seis dependientes principales asistentes, con salarios desde £ 400 á £ 500; y 10 dependientes supernumerarios de esta clase superior, cuyos haberes varian desde £ 200 á £ 480.

La division inferior de los dependientes, 10 en número, gozan sueldos que varian desde £ 80 á £ 200. Falta únicamente mencionar un Corredor de fondos públicos, que compra y vende papel del Estado, segun le ordena el Fiscal general *(Controller general)*. Se le pagan £ 1.000. El papel del Gobierno puede cancelarse sólo por compra hecha en la Bolsa, ó por conversion en anualidades terminables en la forma ya descrita.

El Pagador general.—Pasando ahora al departamento del Pagador general *(Paymaster General's office)*, encontramos un gasto total de £ 26.126, sin incluir 8.354 para jubilaciones. De este total, £ 25.776 se emplean en pago de sueldos. El Asistente ó Vice-Pagador general tiene actualmente £ 1.300 anuales, y el Recordador del Tesoro *(Treasury remembrancer)*, así como el Vice-Pagador para Irlanda, gozan de igual salario. Sin embargo, cuando se retiren los que ahora sirven estos cargos, se reducirán los haberes á £ 1.200 como máximum.

El Oficial en jefe, que empieza por percibir £ 800, llega á tener £ 1.000 como máximum, y tres oficiales principales de £ 700 á £ 800 cada uno, mientras que los diez y siete dependientes de primera clase tienen sueldos que aumentan en £ 20 por año desde 400 á 600 libras. Los dependientes inferiores cobran desde £ 80 á 375. Hay, en junto, 81 indivíduos empleados en la oficina del Pagador General; pero de estos, sólo 70 son dependientes y oficiales principales propiamente dichos.

Estos varios departamentos son los que pueden considerarse como ocupados directamente en la administracion y revision responsable de las rentas nacionales, ya como recaudadores, pagadores ó fiscales; pero hay, por supuesto, una

gran suma de trabajo de detalle hecho por las varias ramas de la Administracion civil, además del que se hace en estas otras dependencias.

Contadores generales del Ejército y de la Armada.—El Ejército y la Armada tienen cada uno un Contador general, cuyas atribuciones son desembolsar al menudeo las cantidades necesarias para estos departamentos, y cuando se trata de grandes establecimientos de maquinaria y fabricacion, como son los astilleros del Gobierno, ó los arsenales de Woolwich, la suma de trabajo de oficina es muy considerable. Todos los años han de rendirse las cuentas más minuciosas de toda obra hecha en estos establecimientos, y del coste de cada pieza fabricada.

Tengo á la vista, por ejemplo, las «Cuentas navales para 1879-80—parte 2.ª, Manufacturas y reparaciones,» un volúmen parlamentario en 4.º de 171 páginas, que cuesta tres chelines y un penique, y está lleno de guarismos que muestran toda la obra efectuada en los varios astilleros durante el año, el número de hombres empleados, los jornales invertidos, las cantidades y coste de los materiales usados, etc. Las cifras van acompañadas de la Memoria del Contador General y Fiscal de los pagos de la Armada, en

la cual las partidas están analizadas y los rasgos especiales de las cuentas aclarados para conocimiento del Parlamento y del público.

Detalle de las cuentas de la Armada.—Así, por ejemplo, en los cinco Reales Arsenales de Chatham, Sheerness, Portsmouth, Devonport y Pembroke, ascendieron los jornales en 1878-79 á £ 82.000 más que en el año precedente. La razon de esto, dice la Memoria, fué que en la primera mitad de aquel año financiero se tuvieron que habilitar gran número de buques para tomar parte en la expedicion de Oriente. Nada se omite en estas cuentas: desde una tenaza hasta un trozo de cuerda, se apunta el coste de cada objeto fabricado ó usado; y allí donde se encuentra que un determinado artículo empleado en la Armada puede comprarse á fabricantes particulares más barato de lo que sale si se hace en los talleres del Gobierno, los Superintendentes y fiscalizadores tienen facul tad para ordenar su compra.

Detalle de las cuentas del Ejército.—Cuentas análogas se publican respecto del Ejército, que además de la manufactura de materiales de

guerra, provee tambien en sus propios talleres una gran parte del vestuario para las tropas. Una série de estos libros, por lo tanto, coloca al estudioso en posesion de los medios de hacer balances comparativos de los gastos de varios años é imposibilita las malversaciones de alguna importancia. La totalidad de los comprobantes de los gastos pasa además bajo la supervision del Fiscal y Auditor general, (*Controller and Auditor General*) que por consiguiente, tiene todos los medios de averiguar si el dinero ha sido legítimamente empleado, ó al ménos empleado en la manera fijada en las votaciones y declarado por los dispensadores subalternos de los fondos en los varios departamentos.

Departamento superior de Contaduría.—Volviendo de nuevo á estos departamentos superiores de Contaduría y finiquito (*Auditing*), se verá que su coste reunido, incluyendo el de las jubilaciones, importa á la nacion £ 177.000. Excesivo como es el personal de estas oficinas, esto no puede, segun van las cosas, llamarse despilfarro.

Coste de fiscalizacion de gastos.—La distribu-

cion de unas £ 85.000.000 (eso próximamente importa el presupuesto inglés) está fiscalizada y justificada por un coste que viene á ser ménos de 1/4 de 1 % de la cantidad gastada. No se ha incluido, es cierto, en esto el costo de la oficina de Correos ó de las Pagadurías subalternas; pero las últimas son concomitantes inevitables de la distribucion de sueldos y salaríos y gerencia de establecimientos manufactureros; miéntras que el Correo, al que está unido el servicio de Telégrafos, es una gran empresa organizada, que funciona en beneficio directo de la sociedad, y cuyos gastos deben ser regulados, por decirlo así, puramente sobre principios comerciales. A medida que sus negocios aumentan, los gastos han de aumentar; no podrán contener estos desembolsos ni el Gobierno ni el Parlamento.

Coste total de administracion (recaudacion, pagos y fiscalizacion).—Excluyendo, por lo tanto, los departamentos comerciales ó secundarios, añadiendo al costo de los departamentos de Fiscalizacion, Contaduría y finiquito sólo el de la recaudacion, á saber, el de las Aduanas y de las Rentas Interiores (*Inland Revenue*), puede calcularse que la suma total necesaria para

administrar los ingresos y gastos del Reino Unido, es de unas £ 3.100.000.

El total de ella, no obstante, no se aplica al total de las £ 85.000.000, sino solo á aquella parte que procede de las contribuciones, digamos £ 70.000.000; y por tanto la administracion viene á costar en junto algo ménos de 4 1/2 por 100.

Coste de los departamentos comerciales, Correos y Telégrafos.—El coste de los servicios de Correos y Telégrafos sube á 56 por 100 de sus rendimientos, lo cual no es excesivo si se considera el gran trabajo que ejecutan. Emplean un personal de más de 50.000 hombres, mujeres y chicos, y pagan grandes sumas por el alquiler de carricoches y caballos para el trasporte de las estafetas, así como á las compañías de ferro-carriles para el servicio interior.

Perfecciones y defectos del sistema.—Con estos pormenores á la vista, el lector estará en disposicion de juzgar las perfecciones y defectos del sistema financiero inglés. Pero las ventajas probablemente serán para un extranjero más visibles que los inconvenientes, porque todo pa-

rece mejor desde lejos. En teoría, el dominio de la nacion sobre la Hacienda es casi absoluto, y la responsabilidad de los departamentos para con el Gobierno no admite excepcion. En la práctica, no obstante, el conjunto es algo complicado. Hay demasiados departamentos, demasiada variedad de clases de cuentas y poca investigacion en las mismas por parte del Parlamento.

Reformas convenientes.—Reformas son necesarias, y las estudian los que reconocen los defectos indicados y algunos otros. El punto principal de estas reformas debe ser la mayor simplificacion de las cuentas y la unificacion de funciones actualmente ejercidas por dos ó tres categorías de empleados; procurando además hacer más completa la fiscalizacion del Parlamento. Hay demasiadas agencias de pagaduría, y no debe ser difícil reunir los deberes de los varios Contadores generales en un solo centro. Con extender las atribuciones del Fiscal y Auditor general se conseguiria esto, y tambien que su oficina se fiscalizase á sí misma, como la de un gran Banco.

Pero estas son materias, por decirlo así, domésticas, y no afectan los grandes rasgos del método observado con el Presupuesto, que sin disputa está fundado en buenos principios. Asegu-

ra la publicidad de todo cuanto á la Hacienda nacional se refiere; lo cual es, de por sí, la mayor de todas las ventajas. Los hechos y detalles pueden estar como dispersos y difícilmente inteligibles para los profanos; pero existen, y los extractos de los mismos son, como ya se ha dicho, guias inapreciables para conocer los rasgos culminantes del balance nacional.

ALEX. J. WILSON.

APÉNDICE I

EL PRESUPUESTO DE INGLATERRA

DE 1.º DE ABRIL 1880 Á 31 DE MAYO DE 1881

(Las diferencias que se hallen entre estas cifras y las del trabajo de Mr. Wilson proceden de que dicho señor ha dado las del año económico 1882-83, empezado en Abril último.)—*(Nota del Editor.)*

INGRESOS

Aduanas	£ 19.184.000
Sisas, Consumos *(Excise)*	25.300.000
Renta interior *(Inland Revenue)*:	
1. Sellos	11.940.000
2. Tierras y casas	2.740.000
3. Impuesto sobre las Rentas *(Income tax)*	10.650.000
Departamentos comerciales:	
1. Correos	6.700.000
2. Telégrafos	1.600.000
Tierras de la Corona	390.000
Intereses sobre Adelantos y Acciones del Canal de Suez	1.247.712
Misceláneos	4.289.576
TOTAL	£ 84.041.288

GASTOS

Deuda:

Interés de la Deuda Consolidada. .	£	21.285.816
Coste de Administracion de dicha.		208.762
Anualidades terminables		6.852.636
Deuda no consolidada..		101.384
Nuevo fondo de amortizacion. . .		351.402
Intereses sobre empréstitos que no forman parte de la carga permanente de la Deuda.		775.264
TOTAL DESEMBOLSO POR LA DEUDA.	£	29.575.264

Ejército y Armada:

Ejército, inclusa Artillería.	£	15.558.601
Gasto en la India á cargo de la Metrópoli.		1.100.000
Armada, inclusos los trasportes. .		10.702.935
Subvencion á la India por la guerra de Afghanistan.		500.000
Localizacion de fuerzas militares.		92.000
TOTAL POR EJÉRCITO Y ARMADA.	£	27.953.536

Lista civil y Fondo Consolidado:

Lista civil.	£	407.629
Anualidades y pensiones.		310.706
Salarios.		93.650
Tribunales de Justicia.		595.273
Servicios varios.		170.510
TOTAL POR LISTA CIVIL Y VARIOS.	£	1.577.768

Administracion civil:

Obras públicas.	£	1.446.400
Salarios y material.		2.251.845
Justicia.		5.922.443
Educacion, ciencias, artes.		4.288.214
Servicios en el extranjero y colonias..		607.636
Caridad.		1.211.229
Varios.		51.522
COSTE TOTAL DE ADMINISTRACION CIVIL.	£	15.779.289

Coste de recaudacion de:

Aduanas..	£	992.491
Renta interior.		1.858.000
Correos.		3.415.000
Telégrafos..		1.240.000
Servicio de vapores-correos. . . .		716.934
	£	8.222.625

TOTAL DE GASTOS. . . . . £ 83.107.924

La brevedad exigida por la índole de este libro no permite sino pocas observaciones.

I.—INCOME TAX, *su producto en dicho año.*

Cédula A.—Tierras, casas, etc.	£	3.909.408
— B.—Arrendamiento de tierras..		378.971
Suma y sigue.	£	4.288.604

	Suma anterior.	£ 4.288.604
Cédula	C.—Intereses y dividendos. . .	914.840
—	D.—Industrias, profesiones. . .	4.949.791
—	E.—Sueldos de empleados por el Gobierno y corporaciones.	622.778
	TOTAL.	£ 10.776.013

A parte la pequeña divergencia entre esta suma y la dada más arriba (£ 10.650.000), que no explica el *Almanaque de Whitaker*, de donde tomamos estos detalles, tenemos aquí un impuesto, cobrado al arbitrio de la buena fé del contribuyente, *sin investigacion ni visita domiciliaria*, impuesto sumamente moderado, pues las rentas inferiores á £ 150 anuales (pesetas 3.750) están del todo exentas, y desde esa cifra se paga 5 peniques en libra esterlina, ó sean 2 y una pequeña fraccion por 100, de modo que una renta de £ 400 (pesetas 10.000) paga tan solo 146 pesetas.

¡Y ese 2 por 100 de contribucion produce cerca de 270.000.000 de pesetas anuales!

II.—ADUANAS.

El Arancel inglés, gracias á la libertad de comercio, se ha reducido tanto que comprende ya muy pocos artículos: de donde resulta una simplificacion grandísima, con la doble ventaja de

abaratar la recaudacion por necesitar el Gobierno menos empleados, y de ahorrar muchas molestias y mucho tiempo al público. Hé aquí las principales mercancías que pagan derecho y su respectivo producto:

Achicoria	£	75.275
Cacao		51.341
Café		209.251
Pasas		317.588
Higos		22.133
Uvas pasas		135.397
Ron		2.435.089
Aguardiente		1.679.402
Ginebra		100.578
Varios licores		219.538
Té		3.865.720
Tabaco		8.658.947
Vino		1.376.219
TOTAL	£	19.137.448

Faltan unas £ 47.000 para llegar al total antes mencionado. Esa diferencia está producida por varios artículos que dan cada uno muy poco, y sobre los cuales los derechos están llamados á desaparecer totalmente, porque allí se busca siempre la simplificacion.

Entretanto, tomemos nota de este hecho importante: TRECE renglones del Arancel producen más de 19 millones de libras esterlinas anuales.

III.—Consumo de bebidas espirituosas.

Acabamos de ver en el cuadro de las Aduanas que el ron, aguardiente, licores varios y el vino importados de fuera, producen un ingreso de. . . . , ... £ 5.819.826

El *malt* (cebada fermentada para la fabricacion de la cerveza) habia producido en el año financiero 1879-80 £ 6.732.000 y el derecho sobre el azúcar invertido en la misma fabricacion habia ascendido á £ 628.000; total por fabricacion de cerveza £ 7.360.000.

Esos dos impuestos han sido sustituidos desde 1.º de Octubre de 1880 con un impuesto único sobre la cerveza despues de fabricada, y se cree que este último redituará la misma suma que redituaban ambos; como no suelen salir fallidos los cálculos de los Ministros de Hacienda ingleses, podemos considerar positiva esta cifra, y tendremos:

Derechos de Aduanas sobre vinos y espirituosos.	£	5.819.826
Derecho sobre la cerveza. . .	£	7.360.000

Debemos sumar con dichas cantidades:

1.º Las licencias para expender licores (disgregándolas de las

Suma y sigue. . . . . £ 1.319.826

Suma anterior. . . .	£	1.319.826
licencias en general, que rinden á la *Excise* £ 3,658.000). . . .	£	2.000.000
2.º Los derechos interiores (*Excise*) sobre espirituosos destilados en Inglaterra.	£	14.393.578
Y tendremos un total de. . .	£	29.573.404

producido al Tesoro por las bebidas.

¡Cerca de *setecientos cincuenta millones de pesetas* de derechos!

Esto se presta á tristes consideraciones. En una larga correspondencia publicada por el *Times*, Mr. Hoyle achaca el malestar de las clases obreras á su propia imprevision, y Mr. Potter las defiende de ese cargo; pero ambos convienen en que la nacion inglesa gasta anualmente en bebidas la suma increible de £ 228.000.000, ó sean *cinco mil setecientos millones de pesetas!!* Calculándose que hay en Inglaterra unos siete millones de familias, cada una invierte de este modo 814 pesetas, termino medio. lo cual significa el despilfarro más inconsiderado y una suma indecible de enfermedades, de vicios, de miserias y de crímenes.

Por otra parte, recursos tan cuantiosos y tan fácilmente cobrados no se abandonan por el Go-

bierno á la primera intimacion del moralista. Los impuestos sobre la bebida subsistirán todavía largos años en su forma actual (tanto más cuanto que el rebajarlos sería favorecer la embriaguez) y produciendo 23 millones de libras los alcoholes ingleses, no se puede hacerlos de peor condicion que á los importados del extranjero; lo cual por mucho tiempo constituirá obstáculo insuperable á la rebaja del derecho sobre los vinos de gran fuerza.

Aconsejamos, pues, á los productores españoles que perfeccionen la fermentacion de sus vinos y su elaboracion en general, á fin de hacerlos capaces de viajar sin ser encabezados, como lo han logrado los comerciantes de Burdeos que expiden vinos del año á los países más cálidos del globo con una graduacion que no llega á 10 centesimales, sin que jamás se les tuerza una barrica.

Vale mucho más confiar en uno mismo que en auxilios extraños.

IV.—El valor del dinero.

En el tercer cuaderno de esta obra, que contendrá un resúmen del presupuesto español, haremos ver por comparacion que á pesar de darse en Inglaterra á los empleados sueldos espléndidos y en España sueldos miserables, se hace

más allí con un duro que en España con la misma suma, porque allí hay método y órden, y porque el desórden y la falta de método es con mucho lo más caro de todo.

Si las cuentas del Estado tuvieran allí el atraso que aquí tienen, la libra esterlina no podria pagar todos los servicios que hoy paga.

Su valor efectivo bajaria en 30 por 100.

V.—Ventajas de la prontitud en la presentacion de cuentas.

Al terminar estas observaciones consignemos la más importante de todas.

La prontitud en la presentacion de las cuentas públicas, el análisis inmediato que puede hacerse de ellas, es la única guía segura para los cálculos y previsiones, no solo del Ministro de Hacienda, sino del comerciante, del industrial, del agricultor.

En España el retraso en la publicacion de las cuentas y estadísticas hace que todo el mundo, desde el Ministro hasta el productor más modesto, camine á oscuras.

APÉNDICE II

INGRESOS Y GASTOS DEL TESORO PÚBLICO

ENTRE EL 1.º DE ABRIL Y EL 30 DE JUNIO DE 1882

(Destinado este libro á vulgarizar los conocimientos financieros, en vez del estado trimestral que se publicó en el *Times* de 1.º de Julio, preferimos—por ser aquél bastante complicado y de difícil inteligencia—insertar el estado semanal que vió la luz en el mismo diario el 5 del referido mes.—*Nota del Editor.*)

INGRESOS Y GASTOS DEL TESORO PÚBLICO

ENTRE EL 1.º DE ABRIL Y EL 30 DE JUNIO DE 1882

RENTAS Y OTROS INGRESOS	Ingreso total desde el 1.º de Abril al 30 de Junio de 1882.	Ingreso total desde el 1.º de Abril al 30 de Junio de 1881
	£	£
Saldo el 1.º de Abril á favor del Tesoro: En el Banco de Inglaterra.	4.937.455	4.628.026
En el de Irlanda.	1.039.130	1.295.636
	5.976.585	5.923.662
RENTAS.		
Aduanas.	4.652.000	4.587.000
Consumos. (Sisa, *Excise*).	5.880.000	5.865.000
Sello y Timbre (excluyendo los sellos de ciertos documentos, etc.)	3.130.000	2.792.989
Contribucion territorial (fincas rurales).	68.000	64.000
Idem sobre las casas	502.000	456.000
Idem sobre las rentas.	1.860.000	2.005.000
Correos.	1.790.000	1.760.000
Telégrafos.	410.000	405.000
Tierras de la Corona	80.000	80.000
Intereses sobre anticipos para Obras públicas y sobre el precio de compra de las acciones del Canal de Suez.	357.058	364.240
Miscelánea (incluyendo los sellos no contados arriba).	1.247.698	1.379.739
Rentas.	19.976.756	19.758.968
TOTAL INCLUYENDO LOS SALDOS.	25.953.341	25.682.630
OTROS INGRESOS.		
Anticipos, con arreglo á varias leyes, reembolsados al Tesoro. . .	506.714	448.151
TOTALES.	26.460.055	26.130.781

GASTOS Y OTROS PAGOS	Totales salidas para pagos desde 1.º de Abril al 30 de Junio de 1882.	Totales salidas para pagos desde el 1.º de Abril al 30 de Junio de 1881.
GASTOS.	£	£
Carga permanente de la Deuda. .	6.811.057	6,782.019
Intereses de la Deuda que no forman parte de la carga permanente	51.463	73.479
Otras cargas sobre el Fondo Consolidado.	384.469	385.336
Servicios del Estado (Ejército, Marina y Administracion civil.). .	13.255.703	13.294.313
Gastos.	20.502.692	20.535.147
OTROS PAGOS.		
Anticipos, segun varias leyes, hechos por el Tesoro.	235.000	379.485
Letras del Ministerio de Hacienda, exceso de reembolsos sobre emisiones..	836.000	»
Letras del Tesoro, exceso de idem, idem, id.	8.800	320.200
	21.582.492	21.234.832
Saldos: En el Banco de Inglaterra.	3.834.735	3.929.217
En el de Irlanda	1.042.828	966.732
TOTALES.	£ 26.460.055	£ 26.130.781

Tesorería, Julio 4.

Obsérvese que estos estados semanales permiten al público inglés conocer todos los miércoles la recaudacion y el gasto hasta el sábado anterior, mientras en España se publican con retraso de dos á tres meses.

Obsérvese igualmente que en Inglaterra se mencionan:

1.º Los saldos existentes, el dinero que el Tesoro tenía disponible al principio del período y el que le queda el dia en que la cuenta se cierra;

2.º La situacion de la Deuda flotante;

Datos indispensables, y que sin embargo en nuestro país nunca se dan con la recaudacion y pagos.

APÉNDICE III

La reforma del sistema de contabilidad pública tropezará, no cabe dudarlo, con una oposicion formidable.

La mayoría de los hombres de Administracion en España miran como imprescindible la organizacion actual, y principalmente la existencia del periodo de ampliacion, sin el cual, segun ellos, no puede haber órden en las cuentas.

Respetamos esas opiniones, porque las vemos profesadas de buena fé; y por eso mismo, no dudamos de que antes de mucho conseguiremos llevar el convencimiento al ánimo de esas personas.

Nos inspira esa confianza la acogida que la

idea ha tenido en la opinion de todos aquellos que no están aprisionados en rutinas y tradiciones burocráticas.

En estos, que componen inmensa mayoría, ilustrada, competente, pues la forman hombres de negocios, la conviccion, despues de la aparicion de la primera parte de este folleto, ha sido instantánea y universal.

Hecho que promete á corto plazo ejercer influencia decisiva en la realizacion de la reforma.

*
* *

Y no es sólo en España donde observamos ese hecho.

Hemos visto en las Cámaras francesas levantarse un hombre del talento y de la autoridad de Mr. Ribot, y despues de pintar en la sesion del 16 de Noviembre último el estado de confusion y de peligro en que se halla la Hacienda, despues de dejar al país meditar sobre aquellas revelaciones, hablar de nuevo el 13 de Diciembre, y esta vez, con mayor empeño y desembozando el pensamiento, asignar las causas y proponer el remedio, reducido á que, para evitar el desórden causado por las trasferencias, ampliaciones y pre-

supuestos extraordinarios, se dejen de votar los ordinarios con la anticipacion de ahora, *y se introduzcan en la contabilidad pública la simplificacion y claridad que poseen naciones vecinas.*

Casi las mismas palabras que hemos empleado nosotros en nuestra Introduccion.

Nótese que Mr. Ribot habla, en calidad de ponente, á nombre de la Comision de presupuestos, comision tan importante allí, que Mr. Gambetta ocupó durante largos años su presidencia, como el puesto que más convenia á su significacion en el país.

* * *

Hallándose convencida la Comisíon de presupuestos, Mr. Ribot no necesitaba esforzar sus argumentos; la reforma puede considerarse como realizada en Francia, á ménos que la venga á retrasar la agitacion política producida por la muerte de Mr. Gambetta, las pretensiones dinásticas que ha hecho revivir, y el pánico terrorista que las ha contestado.

Pero en España no hemos llegado aún á que la Comision de presupuestos se convenza; es preciso aducir nuevas razones, nuevos ejemplos, explicar ciertos detalles, perseguir ese falso con-

cepto aquí formado, hasta en sus últimas trincheras.

Para ello, la marcha estaba trazada de antemano. Nadie podia con mejor título aclarar las dudas, que la persona á quien debemos una exposicion tan clara, tan metódica, tan sencilla, del sistema verdadero: hemos acudido de nuevo á Mr. Wilson y le hemos expuesto las objeciones que nos han sido presentadas y que se verán en el siguiente párrafo.

*
* *

1.ª Un buque de guerra se halla en Filipinas. Viene la paga de Junio y se distribuye el 30, dia en que precisamente termina el año financiero. ¿Cómo es posible incluirla en las cuentas de dicho año, dada la tardanza inevitable en llegar á Madrid las del buque?

2.ª Supóngase que termina el ejercicio y no están concluidas de pagar todas las contribuciones. No cabe incluir, cuando vayan ingresando, esos atrasos en las rentas del año financiero en que se cobran; pertenecen al año en que se han presupuestado, y lo mismo sucede con los gastos.

3.ª Si las cuentas del Estado en Inglaterra se

reducen á registrar lo pagado y lo cobrado durante un año, no puede decirse sean cuentas de un presupuesto, sino sencillamente *Cuentas de Caja.*

La cuenta de un presupuesto, propiamente dicha, debe comprender todo lo que ha sido previsto, tanto en gastos cuanto en ingresos; y por esta razon, así como por las más arriba expresadas, se insiste en la necesidad del período de ampliacion.

*
* *

Hé aquí ahora lo que Mr. Wilson nos contesta:

Indudablemente, seduce la apariencia de lógica rigorosa, aún en un presupuesto. Sin embargo, es una equivocacion el creer que el sistema de fijar los ingresos y los gastos de un Estado para un objeto ó servicio especial, produce mayor claridad en las cuentas que el hacerlo para un tiempo determinado, para un año. En esta parte, los presupuestos franceses, por ejemplo, me recuerdan uno de esos mapas que se venden como juguetes, cortados en trozos irregulares para que los niños vayan colocándolos en su sitio; hasta que no se hallan bien encajados, no forman el mapa. Como juego, puede ser diver-

tido, pero no se aprende verdaderamente la geografía. De la misma manera, esos cálculos tan precisos, al parecer, sobre cada capítulo especial de las cuentas de la nacion por un año, capítulo que se deja abierto hasta que cada trozo encaje, ni ayudan á llevarlas de un modo claro, ni contribuyen á que se fiscalicen con exactitud.

Los presupuestos ingleses preven los ingresos y gastos con mayor precision que ningun otro presupuesto del mundo. Si el Canciller del *Exchequer* propone un nuevo impuesto, puede, generalmente con gran aproximacion, decir cuánto producirá, y por otra parte, le es siempre fácil prever el gasto ordinario.

¿Es posible exigir más? Si fuese á decir: «Tal contribucion se destina al sostenimiento de tres buques estacionados en la costa Sur del Pacífico, y tal otra á los gastos de Malta ó de Hong-Kong,» sería necesario mantener abiertas las cuentas de cada año, primero hasta que todo el importe de dichas contribuciones hubiera sido recaudado, y segundo hasta que los justificantes de todos esos gastos vinieran al centro; esto sería abrir la puerta á una confusion inacabable.

*
* *

En primer lugar, semejante método, aunque parece perfecto, en realidad impide á un Ministro establecer un presupuesto exacto para el siguiente año. Si ha de poder estampar esas previsiones, necesita, ó basarse en los resultados efectivos del año anterior, ó del que le precedió, ó necesita esperar á que hayan pasado algunos meses despues de concluido el último año económico. En ninguno de dichos casos puede ser exacta la prevision de ingresos; ni puede serlo tampoco la de los gastos, porque—en la suposicion de que hablo—se funda en datos incompletos: tal vez no habrán sido utilizados algunos de los antiguos créditos; en cambio otros lo habrán sido hasta con exceso; y en tanto que no pueda encajar todos los trocitos del mapa, trabaja á ciegas.

En Inglaterra partimos del supuesto de que los más importantes de los gastos públicos son contínuos; que siguen constantes, por decirlo así, fuera de algunas leves alteraciones; y el objeto principal de los presupuestos anuales es: 1.º el de señalar esas leves alteraciones; y 2.º el de

asegurar la formacion de balances exactos en períodos fijos.

*
* *

Por ejemplo, ¿cómo procede un Banco, acertadamente dirigido, para averiguar sus ganancias? ¿Suspende sus cuentas hasta que los adelantos hechos para seis meses, digamos en Agosto ó Setiembre, hayan vencido, hasta que todas las letras descontadas antes de fin de año hayan sido pagadas? Nada de esto. Tira una línea en su libro mayor en una fecha dada, examina los valores que tiene, la existencia en caja, el pasivo; y entonces forma su balance.

En el fondo, eso mismo hace el Gobierno inglés el 31 de Marzo de cada año. De aquí resulta, por fuerza, que las cuentas, cerradas sin remision á fecha determinada, contienen sumas que han ingresado, y que debieran haber salido de las cajas, es decir, que estaban comprendidas en el presupuesto de gastos; y por otro lado, que no enumeran pagos hechos á larga distancia, pero que no han sido todavía reclamados al Tesoro. Ninguna confusion, sin embargo, resulta de semejante sistema, porque el saldo procedente del

exceso de los pagos hechos al Tesoro, caso de que hayan tenido lugar, es llevado al nuevo presupuesto; y de la misma manera, los pagos que razonablemente deben preverse se inscriben como gastos para el año siguiente.

Para eso no hay necesidad de semestre de ampliacion. Solo se necesita en suma volver á presupuestar, ó sea incluir en las cuentas del próximo año, los saldos á favor y en contra.

* * *

Tomemos como ejemplo el de buques que se hallen destacados lejos. Y ante todo, permitidme deciros que nuestro Canciller del *Exchequer*, al redactar sus presupuestos, no fija minuciosamente el coste de cada buque, hállese á mayor ó menor distancia. Lo mismo para el Ejército que para la Armada, han sido votadas las sumas para pago del número total de hombres que el Parlamento ha concedido.

Así se simplifican las cuentas presentadas á la Cámara de los Comunes, y al mismo tiempo, se la facilita el fiscalizar debidamente la fuerza del Ejército y de la Armada. Entonces, al tratarse de los gastos militares en el extranjero, el

Canciller del *Exchequer* pregunta al Ministerio de la Guerra y al Almirantazgo el número de soldados que se hallan de guarnicion fuera de la Gran Bretaña, el término medio de buques empleados en el año anterior en las estaciones de China, del Pacífico, del Mediterráneo, etc., y el coste de estos servicios lo averigua por la Intervencion general (*Controller and Accountant general*) ó por la Tesorería (*Treasury*). Si no ha sucedido en el intervalo nada que pueda hacer esperar grande alteracion, calcula los gastos como en el año precedente; y como en éste incluye el saldo de gastos no liquidados, esto es, de pagos que proceden de años anteriores (el pago de libranzas contra el Tesoro, giradas en Diciembre ó Enero por los contadores de los buques que se hallan en puntos lejanos, pero que quizás no son presentadas al cobro hasta Abril ó Mayo), las previsiones resultan prácticamente exactas. A menos de variar las circunstancias, igual importe de libranzas se presentarán al pago dentro del año futuro que dentro del pasado.

*
* *

Ninguna confusion puede producirse, puesto que cualquier equivocacion en los cálculos se

vería al momento y se corregiría al siguiente año. Sucede á menudo que no todos los créditos asignados á un servicio determinado se han gastado dentro del año, y entonces, á menos de verificarse una trasferencia para otros servicios—lo cual se hace pocas veces (véase página 66)—y de emplearse efectivamente en estos, vuelven los créditos al Gobierno y en otro tanto se rebaan de los nuevos créditos concedidos para el presupuesto siguiente. En las cuentas del último año se puede ver esto. Antiguos saldos se incluyen en los nuevos créditos concedidos, y así la nacion conoce al momento y exactamente lo que gasta en cada año.

Esto quizás parezca una contabilidad meramente aproximada; pero es precisamente lo contrario. La falta de exactitud procede de la tardanza en hacer el balance, de la facultad de llevar las cuentas sobrepuestas de un año sobre otro, y de la mezcla de los créditos antiguos con los nuevos durante una série de años.

*
* *

Para prueba de ello, obsérvese cuán fuertemente detiene este sistema al Gobierno si se in-

clina á gastos extraordinarios. No puede ocultarlos, puesto que los créditos concedidos no sufragan más que el término medio de las necesidades de un año, y que la manera en que han sido empleados se hace evidente tan pronto como termina el año económico. Si el Gobierno dispone que tres buques se trasladen de la estacion de China á la del Pacífico, y si esta traslacion no aumenta el gasto, no hay necesidad de mencionarla. El crédito señalado para una estacion sirve para la otra, aunque la traslacion haga que una parte del gasto se pague por el Tesoro un poco antes ó un poco despues de lo calculado y afecte en unos pocos miles de libras las cuentas del balance.

Pero si surje entre China y el Japon una dificultad, que segun opinion del Gobierno, puede comprometer los intereses de la Gran Bretaña, y si todos los buques están ocupados en otras partes, entonces es imposible enviar ninguno de refuerzo á la escuadra del China, ni alistar un hombre más, ni poner en actividad un acorazado más, sin autorizacion de la Cámara de los Comunes. Lo mismo si estalla una guerra. El Gobierno no puede llamar á un solo hombre de la reserva, ni mover un regimiento, sin acudir al

momento á dicha Cámara para que le conceda dinero, para que le autorice á tomar esas medidas.

*
* *

Los gastos ordinarios estaban votados segun las previsiones del presupuesto. Los que siguen el curso de la política inglesa deben recordar que Mr. Gladstone pidió cierta suma de dinero para satisfacer los dispendios de la expedicion de Egipto, y que inmediatamente elevó la contribucion sobre la renta *(Income tax)* para la segunda mitad del año, á fin de recaudar el suplemento de crédito concedido.

Pero ese aumento de la contribucion sobre la renta no es considerado como cosa á parte, como dinero que puede aplicarse solamente á los gastos de la guerra. Es un aumento de recursos para ayudar á cubrir ese gasto si llega á ser necesario. Si no llega á serlo, el producto puede emplearse para atender á otros servicios *votados*, hasta que llegue el nuevo presupuesto; y si entonces aparece un sobrante en la totalidad, dicha contribucion extrordinaria se suprime, ó bien se hace para el siguiente año alguna reduccion equivalente.

*
* *

En suma, los principios fundamentales del presupuesto inglés pueden resumirse como sigue: Hacer un balance exacto de las rentas é ingresos *efectivos* de cada año; no conceder crédito alguno que, aplicado ó no, no quede liquidado á fin del año corriente; no consentir ningun gasto extraordinario sin sancion del Parlamento.

*
* *

Creo haber puesto muy en claro el ejemplo de los buques en estacion naval. Sería altamente absurdo fijar el coste de cada buque en cada puerto y mantener abierta la cuenta del presupuesto de tal ó cual año hasta que de todo el gasto previsto se diera razon. Al fin del año financiero, podría suceder que los buques se halláran en puntos desde donde las letras giradas por el contador ó por el Cónsul, para satisfacer atenciones, no llegáran en seis meses á Lóndres. El ministro de Hacienda no podría decir hasta entonces si se habia pasado del presupuesto ó no. En vez de aguardar á semejante cosa, examina qué cantidad efectiva se ha satisfecho, y á

cuanto sale al mes. En estos antecedentes funda sus previsiones para el siguiente año; y si sucede que hace dos años no habia buque en estacion situada á distancia tal, que letras de allí giradas pudieran tener que pagarse en el ejercicio que va á expirar, traslada al nuevo presupuesto el saldo que ha quedado sin empleo. De hecho, aquel saldo forma parte de sus previsiones para el nuevo presupuesto; y las cuentas del que ha terminado son cerradas PARA SIEMPRE, *bajo el sencillo criterio de incluir en ellas lo que ha recibido el Tesoro y lo que ha pagado.*

*
* *

Dos palabras ahora sobre contribuciones atrasadas.

¿No es tan fácil calcular dichos atrasos para el nuevo presupuesto, como el tener abierto el antiguo hasta que se haya recibido todo el importe de una contribucion determinada para aquel año? Mas bien, ¿no es mucho más cuerdo decir: «Imponemos tal contribucion y esperamos percibir de ella tanto este año?»

Este es el sistema que sigue invariablemente el Gobierno inglés. Mr. Gladstone, al aumentar

dos peniques á la contribucion sobre la renta en el segundo semestre de este año, para atender á los gastos de la expedicion de Egipto, contaba solamente con lo que este aumento rendiría hasta el próximo 31 de Marzo. La experiencia le habia demostrado dos cosas con respecto á dicha contribucion: 1.º Lo que debería producir aproximadamente en los seis meses; y 2.º Qué parte de ella conseguiría probablemente recaudar antes del 31 de Marzo próximo. Basó su cálculo sobre este último dato: «Gastaremos tanto hasta dicha fecha», se dijo para sí, «y calculo que el aumento de la contribucion producirá, en el mismo espacio de tiempo, tanto». No se preocupó para nada del nuevo año hasta que éste llegára. *Entonces* dirá: «Tenemos que recaudar este año los atrasos del aumento de la contribucion sobre la renta en el segundo semestre del año anterior, los cuales nos darán tal suma,» (que determinará); y si los otros gastos han sido en dicho período reducidos, ó al menos no aumentados, podrá añadir: «A consecuencia de esta recaudacion extraordinaria, y de no haberse aumentado los gastos en este año, propongo ahora suprimir este aumento de dos peniques, lo cual disminuirá los ingresos de este año hasta tal cifra.»

Seguramente que los atrasos de una contribucion, manejados de esta manera, no pueden producir confusion de ningun género.

*
* *

¿Se ganaría en claridad manteniendo abiertas las cuentas de este año hasta que toda la recaudacion del citado aumento en el *Income tax* se verificára? Esto podria no ser hasta la Navidad de 1883, y llegaría Abril de 1884 antes de que el Canciller del *Exchequer* pudiese levantarse en el Parlamento y decir: «A consecuencia de lo »producido por la contribucion impuesta en »1882, os propongo su reduccion.»

Verdaderamente, con el sistema continental de sobreponer unos presupuestos sobre otros, LO QUE SE CONSIGUE ES RETRASAR EL ALIVIO DE LAS CARGAS, Y PONER EN MANOS DE LOS MINISTROS LOS MEDIOS DE DERROCHAR, PUESTO QUE PUEDEN BARAJAR CRÉDITOS ANTIGUOS Y CRÉDITOS NUEVOS.

El sistema inglés *no se ocupa* más allá de un año hacia atras *(cuentas)* y un año por delante *(presupuestos)*; nunca computa los atrasos sino como parte de la renta del año siguiente, como un recurso del nuevo presupuesto.

*
* *

Finalmente, sostengo que el presupuesto inglés es mucho más exacto que ningun otro, precisamente porque está basado en una exacta *Cuenta de Caja*. El ministro de Hacienda, al empezar cada año económico, conoce claramente cuál es la verdadera situacion. Su cuenta, en el acto completada y fiscalizada, le dice al céntimo lo que ha recibido y lo que ha gastado dentro del finado año, y por esto conoce lo que razonablemente puede esperar recibir y gastar en el año corriente. Forma sus cálculos con arreglo á dichos antecedentes. Puede decir á qué gastos —término medio—debe atender en puntos distantes, gastos que quizás ya se hallan en parte satisfechos en dichos puntos por medio de la negociacion de letras giradas como las letras comerciales, y los comprende en sus cálculos relativos al nuevo presupuesto. La experiencia le ha demostrado tambien qué atrasos pueden quedar por cobrar de una nueva contribucion, y los coloca entre los ingresos. Igualmente conoce el producto de las contribuciones ordinarias. Puede saber el gasto total por cada hombre y por cada buque que le causan el ejército y la armada.

El saber todo esto de una manera tan aproximada á la verdad, solo puede proceder de la prontitud con que se finiquitan las transacciones del Tesoro cada año, y de que el Ministro de Hacienda nunca se entretiene en convertir los presupuestos anuales en una especie de fantástica obra de arte, en un mapa aleman dividido en trozos, los cuales deban ser reunidos en conjunto aunque cueste años. Si adoptase ese método, el presupuesto sería un modelo de Hacienda mal dirigida.

Pregúntese á un comerciante cómo marcharian sus negocios, si los llevase durante una docena de años de ese modo singular. Si juzga necesario hacer el balance de sus libros, el inventario de su situacion, y examinar en determinadas fechas lo que ha ganado ó perdido, *bajo el principio de fijarse sólo en las entradas y salidas efectivas*, ¿por qué ha de estar prohibido á una nacion seguir este método excelente é infalible?

Londres 26 Diciembre 1882.

A. J. Wilson.

APÉNDICE IV

LA CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA

EN INGLATERRA

Bajo este título, en la *Revista de Hacienda* correspondiente al 30 de Noviembre de 1878 y números siguientes, hemos hallado una traduccion de la ley hoy vigente en Inglaterra, á la que se hacen varias referencias en el presente folleto; y contando con la anuencia del autor de la traduccion, á quien agradecemos el permiso, se la ofrecemos íntegra á nuestros lectores, precedida de las consideraciones que aparecieron en la citada *Revista*.

Respetamos el incógnito que ha querido guardar el traductor; pero no podemos menos de manifestar la fundada esperanza de que—penetrado, como se halla, de los graves defectos de

nuestra ley de Contabilidad—introduzca en ella una trasformacion radical, que su conocimiento y apreciacion de la ley inglesa nos garantiza será en el buen sentido.

Desde el alto puesto que hoy ocupa, ¡le es tan fácil realizar ese inmenso adelanto!

Dejamos ahora la palabra á la *Revista.*

«Tiene ya acreditada esta *Revista* con sus actos, la preferente importancia que dedica á todas las cuestiones que se rozan con la Estadística y la Contabilidad de la Hacienda. Si aquella es necesaria en toda buena administracion, sin la contabilidad no es posible apreciar los resultados de la gestion administrativa. Aquí donde con tanta facilidad se tratan y dan por resueltas cuestiones que dependen exclusivamente de *hechos* y *datos* que se desconocen, es frecuente se observe por los que son aficionados á juzgar de las cosas de la Hacienda en vista de números, que son éstas distintas y merecen diverso juicio que el que se les atribuye por la mayoría de las gentes.

Sabido es que la Contabilidad puede ser considerada bajo tres aspectos: el legislativo, ó sea el de las relaciones de la Hacienda pública con el Poder legislativo por medio de las leyes de Presupuestos y Cuentas definitivas: el administrati-

vo, ó sea el de la organizacion de este servicio dentro del Departamento de Hacienda; y el contencioso, que se refiere al exámen y aprobacion de Cuentas.

Indicado ya el ancho campo en que funciona la Contabilidad de la Hacienda, nos parece bastante indicar, sin aducir prueba alguna, que el defecto de este servicio, tal como funciona en España, es la morosidad, el retraso con que se desempeña, y que se observa en la presentacion y aprobacion de Presupuestos y Cuentas generales, en la publicacion de datos de recaudacion y pagos, y en el exámen de Cuentas por el Tribunal que tiene á su cargo esta importante mision. No depende todo de defectos en la organizacion y en los requisitos del personal que desempeña estas funciones; se debe en gran parte á la falta de preceptos legislativos, que fijen plazos para el cumplimiento de los servicios que constituyen la Contabilidad de la Hacienda.

En el afan con que aquí se imita cuanto se hace en el país vecino, se olvidan los defectos de sus instituciones, que no corrigen en las leyes porque evitan las reformas de estas, pero que en la práctica mejoran. En España se necesita que en las leyes existan preceptos que con-

tengan los resultados de nuestra proverbial indolencia. La ley de Contabilidad y Administracion de la Hacienda pública del año 70, que es la hoy vigente, modifica en poco la del año 50. No introdujo mejora alguna en el sentido expuesto, y así es que las cosas continúan como antes. No conocemos el resultado definitivo de los Presupuestos de hace más de doce años (1), los datos de la recaudacion se publican con mucho atraso, y con el mismo se rinden las cuentas, se examinan y son aprobadas.

A grandes reformas se presta este importante servicio de la Hacienda pública, y en el deseo esta *Revista* de que se tengan en cuenta los ejemplos que dan otros países, dignos de imitarse, cuando su Administracion rentística lleva á la nuestra una gran ventaja, daremos á conocer la ley de Contabilidad de Inglaterra, que es del año 1866, y que ya publicó el periódico *La Hacienda*, en época en que su conocimiento podia ser de resultados, pues estaba sobre el tapete la reforma de la ley de Contabilidad. Acaso la publicacion de la ley inglesa pasó entonces desapercibida, y mucho nos tememos corra ahora igual

(1) Las cuentas últimamente presentadas al Congreso, se refieren á 1866-67.

suerte; pero fieles al propósito de la *Revista* de contribuir en la medida de sus fuerzas, siquiera sean escasas, á que se realice el bien, la publicamos y nuestros lectores podrán aprovechar algo de ella, facilitando su conocimiento poco general, tratándose de instituciones del Reino-Unido, ménos vulgarizadas que las de Francia.

La traduccion y las excelentes notas que la acompañan, débense á una persona de vasta ilustracion que ha ocupado altos puestos en la Administracion pública y ocupa hoy uno de los primeros de nuestro Foro.»

Ley de Contabilidad de la Hacienda pública del Reino-Unido de la Gran Bretaña é Irlanda, promulgada en 28 de Junio de 1866.

Seccion 1.ª.....................

2.ª.....................

3.ª Para ejercer las atribuciones y desempeñar todas las funciones que están hoy á cargo de la Comision de Cuentas, y de su Presidente el Contralor general de la Real Hacienda, y en

reemplazo de una y otro, se crea un Jefe superior de todo el servicio de Contabilidad con el nombre de Contralor y Contador General del Reino-Unido *(Comptroller and Auditor General)* y un adjunto con el nombre de Teniente Contralor y Contador *(Assistant Comptroller and Auditor)* (1). Ambos cargos serán de libre nombramiento de la Corona; pero los nombrados no podrán ser separados sino en virtud de expediente por causa justificada ó á propuesta de las dos Cámaras del Parlamento. Los dos cargos serán incompatibles con cualquiera otro destino dependiente del Gobierno ó de la Casa Real, y con la dignidad de Par del Reino, y los que los ejerzan no podrán ser miembros de la Cámara de los Comunes.

4.ª El sueldo del Director general será dos mil libras (200.000 rs.) y el del Sub-Director mil quinientas libras (150.000 rs.). En caso de jubilacion ó retiro del servicio por causa de enfermedad, ó por haber cumplido 60 años de edad,

(1) En los artículos sucesivos designaremos estos cargos con los nombres de Director y Sub-Director General de Contabilidad para facilitar más la inteligencia del texto, puesto que hay verdadera analogía en la mayor parte de sus atribuciones entre aquellos funcionarios ingleses y los que con estas denominaciones ejercen la autoridad superior en la organizacion del mismo servicio entre nosotros.

tendrán derecho á una pension anual, que no excederá de la mitad del sueldo ó de las dos terceras partes á los 15 años ó á los 20 de servicio efectivo respectivamente. Estos sueldos y pensiones serán cargo al *fondo consolidado* del Reino-Unido.

5.ª Quedarán por consiguiente suprimidas, desde que esta ley empiece á regir, la referida Real Comision de Cuentas, y el cargo de su Predente como Contralor General de la Real Hacienda (1) existentes en la actualidad por virtud de las leyes anteriores. Los que de esta organizacion cesen por consecuencia de la reforma, tendrán derecho á las compensaciones correspondientes con arreglo á la ley de jubilaciones de 1859.

6.ª En las vacantes sucesivas de los dos referidos cargos superiores, la Corona nombrará libremente á los sucesores con arreglo al art. 3.º de esta ley por Reales despachos autorizados con el gran sello del Estado. (*Letters patent.*)

---

(1) En la organizacion anterior de la Contabilidad pública en Inglaterra todas las cuentas de ingresos y gastos del Estado eran examinadas y juzgadas en esta *Real Comision*, que por consiguiente ejercia funciones parecidas á las de nuestro Tribunal de Cuentas, bajo la presidencia del que al mismo tiempo reunia las atribuciones de verdadero Director general del ramo con el nombre de *Comptroller general of the receipts and issue of Her Majesty's Exchequer*.

7.ª El Sub-Director sustituirá al Director general en casos de ausencia, enfermedad ú otros análogos, y ejercerá todas sus atribuciones, excepto la de autorizar las certificaciones é informes sobre las cuentas del Estado á la Cámara de los Comunes.

8.ª Todos los empleos dependientes de la Direccion general de Contabilidad serán de libre nombramiento del Gobierno por el Ministerio de la Tesorería (1), que adoptará las disposiciones convenientes para su clasificacion, sueldos y organizacion de las oficinas.

9.ª El Director general determinará la organizacion del servicio de todas sus dependencias por medio de los oportunos reglamentos y formularios, que serán préviamente sometidos á la

---

(1) Sabido es que en Inglaterra el Tesoro público constituye por si solo un departamento ministerial bajo la dependencia del *Primer Lord de la Tesorería*, que es siempre Jefe del Gabinete como primer Ministro. El *Canciller del Exchequer* que equivale á nuestro Ministro de Hacienda, tiene en el Gabinete el carácter puramente nominal de *Segundo Lord de la Tesorería* ó *Sub-Tesorero*, pero sin intervenir para nada en las atribuciones y funciones de la Tesorería, las cuales son de cargo exclusivo de una comision de tres miembros (*Junior Lords*) con dos Subsecretarios (*Joint-Secretaries*) que autorizan todos sus acuerdos. Las atribuciones del *Canciller del Exchequer* están limitadas á la administracion, direccion y manejo de las rentas del Estado y gobernacion económica del pais, con entera separacion é independencia de la Tesorería.

aprobacion de la Tesorería; y podrá en todo caso suspender ó separar á todos los empleados dependientes de su autoridad.

10. Los Bancos de Inglaterra é Irlanda respectivamente (1) y con relacion á uno y otro reino, llevarán una cuenta general con el Tesoro público, que se titulará «La cuenta de la Real Hacienda;» y recibirán con cargo á esta cuenta todas las cantidades, de cualquiera procedencia que sean, del producto íntegro de los impuestos y rentas públicas: los Comisarios de la renta de Aduanas, los de la renta interior (*Inland Revenue*) y el Director general de Correos dispondrán que sean entregadas directamente á los referidos Bancos todas las cantidades que se recaudaren por sus respectivas dependencias, con deduccion de los pagos, bonificaciones, reintegros ó descuentos que fuesen de cargo especial de las mismas recaudaciones. Los dos Bancos rendirán cuenta diaria al Director general de Contabilidad de todas las sumas que ingresaren en sus

(1) El Banco de Inglaterra es el Cajero general del Gobierno, donde por consiguiente ingresan directamente todos los caudales públicos de cualquiera clase y procedencia que sean, y se hacen con ellos todos los pagos de las obligaciones del Estado en virtud de órdenes de la Tesorería. El Banco de Irlanda hace los mismos servicios en esta isla.

cajas por estos conceptos, en la forma que se determinará por la Tesorería.

No se entenderán, sin embargo, derogadas por esto las disposiciones vigentes que autoricen á los colectores y perceptores de las referidas rentas para pagar directamente libramientos á favor de determinados servicios públicos de los departamentos Naval, Militar ó Civil, reintegrables en las cuentas del Tesoro sobre el *fondo consolidado*, ó sobre créditos especiales concedidos al efecto por el Parlamento.

11. Todas las cantidades que el Banco de Inglaterra y el Banco de Irlanda recibieren por cuenta del Tesorero, constituirán en los libros respectivos un fondo general, al cual se imputarán las trasferencias que dichos Bancos habrán de hacer en virtud de órdenes de la Tesorería para las cuentas de los diversos servicios públicos sobre los créditos, que á cada cual abrirá el Director general de Contabilidad en la forma que luego se determinará; y á fin de economizar los balances, aquellas órdenes se expedirán por las sumas totales, que en su caso se consideren necesarias para los pagos corrientes de las obligaciones respectivas de dichos servicios; en cuyas cuentas particulares las referidas sumas consti-

tuirán parte integrante del cargo general de los respectivos Ordenadores, como Cuentadantes principales (1), con aplicacion á todos los servicios comprendidos en el crédito correspondiente; pero en los libros de esas cuentas particulares las referidas sumas serán aplicadas á los mencionados servicios con la especificacion que determinen las mismas órdenes de la Tesorería.

No se entenderá por esto concedida á la Tesorería ni autoridad ninguna la facultad de ordenar el pago de gasto alguno que no tenga crédito abierto en el presupuesto corriente, ó no esté expresamente determinado por otra ley, ó por una resolucion especial de la Cámara de los Comunes (2).

---

(1) Cuentadantes principales *(Principal Accountants)* son en esta ley los funcionarios de los diversos departamentos ministeriales ó administrativos, á quienes para los respectivos servicios se abre en el Banco un crédito directo con su cuenta de Contabilidad de órden de la Tesorería, y vienen á ser por consiguiente los Ordenadores particulares de pagos de dichos departamentos. Cuentadantes secundarios (*Sub-accountants*) son todos los funcionarios que bajo la dependencia de los principales reciben ó manejan caudales públicos de cualquiera clase y procedencia que sean, y deben responder de su inversion.

(2) Por una práctica antigua, á que ha venido á dar sancion esta ley, el Gobierno en Inglaterra puede bajo su responsabilidad disponer el pago de servicios públicos sin aguardar á la sancion de la ley de Presupuestos ó de otra especial que los autorice, desde el momento en que el sostenimiento de dichos servicios ha sido votado en la Cámara de los Comunes. Con la garantía sola de esta *resolucion* queda á dis-

12. En los dias 31 de Marzo, 30 de Junio, 30 de Setiembre y 31 de Diciembre de cada año, la Tesorería formará y pasará á la Direccion general de Contabilidad, un estado de los ingresos y gastos del *fondo consolidado* en Inglaterra é Irlanda con relacion á los trimestres terminados en cada uno de dichos dias, imputándose respectivamente á cargo de cada uno de estos trimestres las obligaciones de la Deuda pública que vencieren hasta los dias subsiguientes 5 de Abril, 5 de Julio, 10 de Octubre y 5 de Enero. Si por ese estado apareciere que los ingresos del fondo consolidado en la Gran Bretaña ó en Irlanda no alcanzan á cubrir la suma total del cargo correspondiente en el trimestre respectivo, el Director general de Contabilidad, si hallare bien justificado el déficit, pasará una certificacion de su importe al Banco de Inglaterra ó de Irlanda, segun el caso lo requiera; y sobre estos certificados sin exceder de su total importe, dichos Bancos podrán durante el trimestre siguiente an-

crecion del primer Ministro disponer el pago de los servicios así votados dentro del límite de la cantidad concedida para ellos, la cual, siendo necesario, puede arbitrar con los recursos de la Deuda flotante expidiendo al efecto billetes del Tesoro que se colocan en la plaza con la misma seguridad que podria darles la ley de Presupuestos ya votada.

ticipar las cantidades que se les pidan por órden escrita de la Tesorería con las formalidades que al efecto estén prevenidas, cuyas cantidades así anticipadas figurarán en la cuenta general del Tesoro con cargo al Banco para servir á las órdenes de trasferencia á las cuentas particulares, que se abrieren por los créditos que conceda la Direccion general de Contabilidad, segun queda establecido: el principal é intereses de estas anticipaciones serán satisfechos á los Bancos con los sobrantes de ingresos de dicho trimestre siguiente.

13. El Director general de Contabilidad, prévia demanda de la Tesorería que lo autorice al efecto, y una vez satisfecho de la legitimidad de esta demanda, le abrirá los créditos que aquella le pida sobre la cuenta general del Tesoro en los Bancos de Inglaterra é Irlanda, ó sobre los saldos favorables de la misma, sin que estos créditos puedan exceder del importe total de los gastos que hubieren quedado en descubierto en la cuenta trimestral del fondo consolidado á que se refiere el artículo anterior.

Con iguales formalidades se concederán tambien á la Tesorería, cuando los pidiere, créditos suplementarios para el pago de servicios autori-

zados por la ley especial á cargo de los ingresos excedentes del fondo consolidado, y no comprendidos en la sobredicha cuenta ó estado trimestral; y las trasferencias á las cuentas de estos créditos, que hubieren de hacerse por requerimiento de los Ordenadores Cuentadantes principales para atender á los servicios de su respectiva incumbencia, sólo podrán verificarse en virtud de órdenes escritas de la Tesorería dirigidas al Banco correspondiente con especificacion de los servicios á los cuales hayan de aplicarse las cantidades así trasferidas.

En estos casos el Banco pasará diariamente á la Direccion general de Contabilidad cuenta de todas las trasferencias, que por virtud de las referidas órdenes de la Tesorería hiciere á cargo de la cuenta general del Tesoro.

14. Siempre que el Gobierno obtenga del Parlamento ó de una *resolucion* de la Cámara de los Comunes, la cantidad necesaria para los gastos de cualquier servicio público determinado, estará autorizado para disponer por real decreto refrendado por el Ministro de Tesorería de la referida cantidad con aplicacion exclusiva al mismo servicio á cargo de la cuenta general del Tesoro, con arreglo á las disposiciones de esta ley,

sin exceder en ningun caso de la suma total votada ó concedida.

15. Luego que el Gobierno hubiere obtenido del Parlamento los medios y recursos necesarios para atender á los gastos públicos autorizados por ley ó por una *resolucion* de la Cámara de los Comunes, la Direccion general de Contabilidad, prévia demanda de la Tesorería autorizándole al efecto, le abrirá un crédito ó créditos sobre la cuenta general del Tesoro en los Bancos de Inglaterra y de Irlanda, ó sobre los saldos favorables de la misma, aunque sin exceder del límite del importe total de los medios y recursos concedidos. Los libramientos que sobre estos créditos hubieren de hacerse á favor de los Ordenadores Cuentadantes principales, sólo podrán verificarse en virtud de órdenes escritas de la Tesorería dirigidas al Banco correspondiente, con especificacion de los servicios, y de las resoluciones parlamentarias en virtud de las cuales se autoricen dichos créditos. Las órdenes ó libramientos referidos que tengan aplicacion á servicios del ejército ó de la armada, se expedirán con la designacion general de «Ejército» y «Armada» respectivamente.

Los Bancos pasarán á la Direccion general de

Contabilidad cuenta diaria de todas las trasferencias que se hicieren con cargo á la cuenta del Tesoro por virtud de las órdenes de la Tesorería á que se refiere este artículo.

16. (1) Dentro de los quince primeros dias de los meses de Abril, Julio, Octubre y Enero de cada año, la Tesorería preparará una cuenta de todos los ingresos y gastos del Reino-Unido en el año inmediato anterior á cada uno de dichos períodos respectivamente, con relacion á las entradas realizadas, y á las salidas formalizadas de caudales en la cuenta general del Tesoro en los Bancos de Inglaterra é Irlanda durante dicho año; y si de esta cuenta resultare un sobrante efectivo de ingresos sobre los gastos, la misma Tesorería pasará á la comision de la Deuda Nacional (2) una certificacion de su importe, una cuarta parte del cual será aplicable á la reduccion de la Deuda pública en los términos prescritos por

(1) La disposicion de este artículo fué modificada por otra ley propuesta por el Canciller del Exchequer Mr. Lowe, que empezó á regir en 1870, y con arreglo á la cual la cuenta general del Tesoro que hasta entonces se rendia trimestralmente, se hace semanal: se cierra todos los sábados y se publica en la *Gaceta* del lunes siguiente.

(2) Esta es una Comision permanente compuesta de siete miembros ó *Comisarios* nombrados por la Corona, con un Secretario general, á cuyo cargo están todos los servicios relativos á la amortizacion ó reduccion de la Deuda pública.

esta ley, con cuyo fin dicha Comision publicará en la *Gaceta de Lóndres* la suma total que ha de tener esta aplicacion en el trimestre respectivo. La Tesorería dispondrá que para este trimestre se cargue á la cuenta del fondo consolidado una cantidad igual á la cuarta parte del referido sobrante, y sobre este cargo se librarán oportunamente á favor de la Comision de la Deuda Nacional las cantidades necesarias para aplicar durante el mismo trimestre á la redencion de Deuda consolidada ó no consolidada, ó al pago á los Bancos de Inglaterra y de Irlanda de cualesquiera anticipaciones que hubiesen hecho con arreglo á esta ley para suplir déficits del fondo consolidado, y que aún estuviesen en descubierto: toda deuda así remitida quedará definitivamente cancelada.

Dentro de los mismos períodos marcados al principio de este artículo, si entonces estuviere abierto el Parlamento, ó en la primera semana de su reunion en otro caso, la Tesorería presentará á la Cámara de los Comunes copia certificada de la cuenta anual de ingresos y gastos, forma lizada con la intervencion de la Direccion gene ral de Contabilidad.

17. Los pagos que hubieren de hacerse por

obligaciones vencidas de contratos ó arriendos contraidos, ó que se contrajeren para los gastos del servicio público legítimamente autorizados por el Parlamento, con relacion á cualquiera de los departamentos del mismo servicio, cuyos pagos dependen del Pagador general (*Paymaster general*) solamente podrán realizarse en virtud de órden del departamento correspondiente sobre libramientos expedidos por el Pagador general contra el Banco de Inglaterra á favor de los acreedores respectivos ó sus agentes.

18. La Tesorería determinará, cuando fuere necesario, en qué Bancos deberán depositar los Cuentadantes del Tesoro los caudales públicos que tuvieren á su cargo, así como cuáles de las cuentas que en los mismos Bancos se abran á dichos Cuentadantes, deberán tener el carácter oficial de cuentas públicas; y cuando á la muerte, renuncia ó remocion de cualquiera de dichos funcionarios, resultare saldo á su favor en estas cuentas, este saldo será considerado como crédito en el Banco de su sucesor oficial, con exclusion de los herederos ó causahabientes del difunto en su caso, salvas las cuestiones de derecho civil.

19. La Tesorería podrá, siempre que lo cre-

yere necesario ó conveniente para el buen servicio, disponer que se consoliden ó refundan en la forma que estimare oportuno, las cuentas públicas que en los Bancos de Inglaterra y de Irlanda se llevaren, con arreglo á disposiciones vigentes, bajo capítulos ó por conceptos separados.

20. Los Bancos de Inglaterra y de Irlanda, á peticion de la Tesorería comunicada por uno de sus Secretarios, podrá abrir y llevar en sus libros cuentas de *Fondos públicos (Government Stocks and Annuities)* con cualquiera funcionario del Gobierno que al efecto se les designe, el cual figurará en ellas con su carácter oficial, y no con su nombre particular; y los fondos así consignados con sus dividendos estarán á la disposicion del mismo funcionario, y de los que legítimamente le sucedan en el cargo. Estos podrán autorizar al Banco para la enagenacion ó trasferencia total ó parcial de dichos fondos, y para cobrar sus dividendos; pero ninguna venta ó trasferencia podrá realizarse sin prévia órden de la Tesorería, autorizada por uno de sus Secretarios y comunicada directamente al mismo Banco.

CUENTAS DE PRESUPUESTOS

(*Appropriation Accounts*) (1)

21. Antes del 1.º de Octubre de cada año la Tesorería formará y pasará á la Direccion general de Contabilidad una cuenta de todos los pa-

(1) Para hacer más inteligibles las disposiciones de esta parte de la ley, nos parece oportuno dar alguna idea de la manera como se tratan y votan los presupuestos en el Parlamento inglés, porque es bastante diferente del sistema adoptado entre nosotros. Allí este trabajo parlamentario tiene tres partes ó trámites sucesivos. Inmediatamente que se reune el Parlamento se constituye la Cámara de los Comunes en lo que se llama *Committee of supply* bajo la presidencia del Diputado nombrado al efecto para toda la legislatura, que no es nunca el Presidente de la Camara (*Speaker*). En este comité debe presentar el Gobierno antes del 15 de Enero, si el Parlamento se abrió antes de Navidad, ó en los diez primeros dias despues de la apertura en otro caso, los Presupuestos de gastos del ejército y la armada; los de los departamentos civiles se presentan ordinariamente más tarde á discrecion del Gobierno. Cada uno de los departamentos ministeriales presenta, explica y sostiene en la discusion su respectivo Presupuesto, y los créditos que en ellos se piden para los correspondientes servicios son lo que en el lenguaje parlamentario se denomina *Supply grants* (literalmente Concesion de suplementos). Cuando se ha votado ya por el comité y aprobado definitivamente por la Cámara alguna de estas concesiones, y nunca antes, el Canciller del *Exchequer* anuncia el dia en que presentará el presupuesto de ingresos que es de su exclusiva incumbencia, y al que exclusivamente se aplica el nombre de *Budget*. En el acto de la presentacion de este Presupuesto, que es siempre la sesion más solemne de la legislatura, el Ministro hace la exposicion completa del estado de la Hacienda y del Tesoro ante la Cámara constituida en lo que se llama *Committee of ways and means* (comité de vias y medios) donde se discuten y votan para someterlos despues á la aprobacion definitiva de la Cámara todos los

gos realizados sobre el Fondo Consolidado de la Gran Bretaña é Irlanda durante el año económico concluido en 31 de Marzo anterior, para las obligaciones de la Deuda pública de todas clases *(Funded and unfunded)*, para la lista civil, y para todos los demás cargos directamente im-

---

acuerdos y resoluciones relativas al sistema tributario del país. Esta doble discusion de los gastos por un lado y de los ingresos por otro, continúa simultáneamente, aunque con separacion en los dos comités, cada uno de los cuales se compone sin embargo de la Cámara entera, á la que se da sucesivamente cuenta de los acuerdos tomados para su aprobacion definitiva. Cuando se ha concluido la discusion y aprobacion en todos sus pormenores de los diferentes Presupuestos de gastos, y del de ingresos, se ordena lo que se llama *appropriation bill*, que es la verdadera ley de Presupuestos. En ella es donde se articulan todas las resoluciones ántes adoptadas, y se aplican detalladamente todos los créditos correspondientes á los gastos de los servicios respectivos por departamentos y clases. Este bill tiene en la Cámara los trámites ordinarios de todos los demás en primera, segunda y tercera lectura, y despues de aprobado pasa á la Cámara de los Lores, que no puede enmendarlo, sino únicamente consentirlo ó rechazarlo en su conjunto, y que una vez consentido lo devuelve á la de los Comunes. Generalmente es la última ley que se hace en cada legislatura, y en el dia en que esta se cierra el *Speaker* lo presenta á la sancion de la Corona, la cual se declara en el mismo acto con la fórmula siguiente: «*La Reyne remercie ses bons sujets, accepte leur benevolence, et ainsi le veult,*» porque como es sabido, para todos estos actos solemnes del Parlamento se conserva todavía el formulario tradicional en la antigua lengua de los Normandos. Los gastos afectos por ley permanente *(Statute)* al Fondo consolidado no son nunca objeto de las discusiones del Presupuesto.

La ley definitiva de Presupuestos, llamada *Appropriation act*, es la que sirve de base á las cuentas de presupuestos á que se refieren los artículos siguientes del texto, y que de ella toman **su nombre.**

puestos al referido fondo. Antes del 31 de Enero inmediato siguiente, si entonces estuviere abierto el Parlamento, ó en la primera semana de su reunion en otro caso, se presentará en la Cámara de los Comunes copia de dicha cuenta certificada por la Direccion general de Contabilidad, con el oportuno informe de la misma sobre la legitimidad de sus resultados con relacion á las disposiciones legislativas en cuya virtud se hubiesen autorizado y ordenado los pagos.

22. Antes del 1.º de Diciembre de cada año todos y cada uno de los departamentos ministeriales, á quienes en la ley de Presupuestos se hubiesen concedido créditos por cantidades determinadas para los gastos de los respectivos servicios (excepto el de la Guerra), formarán y someterán al exámen de la Direccion general de Contabilidad cuenta detallada de todas las cantidades que hubieren realizado sobre dichos créditos y de su inversion en los referidos servicios, cuyas cuentas se denominarán «Cuentas de Presupuestos» *(Appropriation Accounts)*. La Tesorería determinará cuáles sean los departamentos que deberán formar y rendir estas cuentas á la Direccion general de Contabilidad, entendiéndose que bajo el concepto de «Depar-

tamento» para los fines de este artículo y siguientes, están incluidas todas las dependencias del servicio del Estado á quienes la Tesorería asigne aquella obligacion, con relacion á los gastos de los servicios públicos de su respectiva incumbencia. Hasta el 15 de Enero siguiente, lo más tarde, la Direccion general de Contabilidad examinará y devolverá á la Tesorería estas cuentas con la certificacion é informes correspondientes, que firmará el Director general, en los términos y formas que prescriben los artículos siguientes; y hasta el 31 del mismo mes de Enero, si entonces estuviere abierto el Parlamento, ó en la primera semana de su reunion en otro caso, la Tesorería presentará en la Cámara de los Comunes las referidas cuentas con las certificaciones é informes de la Direccion general de Contabilidad.

En igual forma se ajustarán las cuentas relativas á los servicios dependientes del departamento de la Guerra, para las cuales los plazos señalados en este artículo para los trámites en él prescritos serán respectivamente de 31 de Diciembre de cada año, y 31 de Enero y 15 de Febrero siguientes.

23. La forma en que cada departamento del

servicio público deberá llevar sus cuentas será determinada por Real órden, con sujecion á los modelos y formularios de libros y balances, que se arreglarán bajo la autoridad y aprobacion de la Tesorería, adaptados á las exigencias peculiares de cada servicio, de manera que presenten con el método debido todas las entradas y salidas con relacion á cada crédito (1).

24. La cuenta de Presupuestos presentará en el lado del Debe *(Charge-side)* todas las cantidades asignadas en la ley de Presupuestos á los servicios respectivos para el año económico á que la misma cuenta corresponda; y en el lado del Haber *(Discharge-side)* las que durante el mismo período hubieren tenido real y efectivo pago. No se incluirá en este concepto ninguna cantidad procedente de empréstito ó anticipacion, de cuya aplicacion no se hubiese antes rendido y sido aprobada la debida cuenta especial al departamento cuentadante.

---

(1) Por una ley del año último (1877) se ha dado una organizacion nueva al servicio especial de la Contabilidad del ramo de Guerra, centralizándolo bajo la autoridad superior de un *Comptroller* dependiente del Ministerio de dicho ramo, aunque sin alterar por eso las atribuciones superiores de la Tesorería y de la Direccion general de Contabilidad del Reino, segun están prescritas en las disposiciones del texto.

25. Siempre que el Director general de Contabilidad lo requiera, el departamento cuentadante le trasmitirá, con la cuenta anual de su presupuesto, un extracto ordenado, de manera que demuestre todos los saldos parciales resultantes en sus libros en la fecha en que se cierre aquella cuenta, y sirva para comprobar el saldo general de la misma. En lugar de este extracto podrá tambien la Direccion general exigir, si lo creyere necesario, y el departamento deberá dar en ese caso, una exposicion certificada que demuestre la disposicion efectiva de los saldos que aparezcan en la referida cuenta anual en el dia final de su período.

26. A toda cuenta de presupuestos acompañarán los departamentos que las rindan, la explicacion necesaria para demostrar la aplicacion dada á los saldos resultantes en favor del crédito respectivo en la cuenta anual anterior, así como tambien la justificacion en su caso de cualquiera exceso que sobre el importe total del mismo crédito pueda aparecer en lo gastado: todos estos documentos con la cuenta serán autorizados con las firmas y sello del departamento correspondiente.

27. Todas las cuentas de presupuestos serán

examinadas por la Direccion general de Contabilidad en nombre y por delegacion de la Cámara de los Comunes. Este exámen tiene por objeto averiguar:

1.º Si los pagos que el departamento cuentadante carga á su crédito respectivo están debidamente justificados.

2.º Si las cantidades aplicadas á dichos cargos fueron real y efectivamente invertidas en los gastos del servicio para que fué concedido el crédito.

Siempre que la Tesorería prevenga á la Direccion general de Contabilidad que averigüe además si algun gasto incluido, ó que pueda incluirse en todo ó en parte en una cuenta de Presupuesto, tiene ó no la autorizacion especial de la misma Tesorería, la Direccion general extenderá su exámen á este punto; y si de él resultare que no aparece debidamente justificada aquella autorizacion especial, hará sobre el particular el oportuno informe á la Tesorería. En este caso, si la Tesorería no considerase conveniente sancionar ese pago así desautorizado, no será su importe cargo abonable á la cuenta, y se hará sobre el particular el informe correspondiente á la Cámara de los Comunes en los términos que más adelante se prescriben.

28. A fin de que el exámen de estas cuentas pueda adelantar en lo posible *pari passu* con las operaciones corrientes de los diversos departamentos cuentadantes, la Direccion general de Contabilidad tendrá siempre libre acceso á todos los libros y documentos oficiales de los mismos relativos á dichas cuentas, y podrá requerir á cada uno de dichos departamentos que le pasen, cuando las pida, ó en períodos regulares, cuentas parciales de sus respectivas operaciones de pago dentro de cada período. (1)

29. En el exámen y apreciacion de los justificantes relativos á las cuentas de presupuestos de los departamentos de la Guerra y de Marina, la Direccion general de Contabilidad, una vez satisfecha en su juicio de la perfecta legalidad y suficiencia, y de la procedencia legítima de dichos justificantes, para comprobar cumplidamente los cargos de su referencia, los admitirá en tal concepto para el abono de estos cargos; pero si con respecto á algunos de dichos justificantes, creye-

(1) Como se ve por esta disposicion y las que le siguen, la Direccion general de Contabilidad tiene en Inglaterra una intervencion de inspeccion constante en todas las operaciones de los diferentes departamentos del servicio que se rozan con el manejo é inversion de los caudales públicos, sin que para ejercer sus atribuciones en este concepto tenga que aguardar á la rendicion de las cuentas respectivas.

se necesario la Tesorería proceder á un escrutinio particular más rigoroso á fin de apurar la prueba del caso, la Direccion general verificará este exámen detallado en la forma que la misma Tesorería determine y le prevenga.

La disposicion de este artículo es aplicable á los demás departamentos del servicio público, con respecto á los cuales requiera la Tesorería el mismo exámen particular, por medio de una órden escrita, de que se dará cuenta al Parlamento; pero esta órden en tales casos no podrá tener efecto hasta treinta dias despues de su comunicacion á la Cámara de los Comunes, á no ser que antes de este plazo obtuviere aprobacion por resolucion de la misma Cámara.

30. Fuera de los casos especiales á que se refiere el artículo anterior, la Direccion general de Contabilidad deberá verificar siempre por sí misma la exactitud de las cantidades y cómputos sobre todas y cada una de las diversas partidas á que los justificantes se contraigan; pero cuando estos estuvieren certificados por funcionarios públicos competentes y especialmente autorizados para su exámen y verificacion, la Direccion, si la Tesorería no ordenase otra cosa, podrá dispensarse de un segundo exámen de sus pormenores,

ateniéndose al resultado general de la certificacion.

31. Si durante el curso de las averiguaciones á que se refieren los artículos anteriores, aun cuando no hubiese llegado todavía el caso de rendir formalmente la cuenta de Presupuesto, la Direccion general de Contabilidad hallase motivos para negar el abono en ella de alguna partida, comunicará inmediatamente sus reparos al departamento interesado; y si este no diese satisfaccion completa, se pondrá el caso en conocimiento de la Tesorería, cuya decision en la cuestion será definitiva.

32. Al remitir á la Cámara de los Comunes las cuentas de Presupuestos en los plazos arriba marcados, les acompañarán los correspondientes informes *(Reports)* de la Direccion general de Contabilidad con las certificaciones prevenidas.

Serán especiales y separados los informes relativos á las cuentas de los departamentos del ejército y la marina respectivamente.

Un solo informe comprenderá lo relativo á las cuentas de los departamentos de Aduanas, Rentas interiores y Correos.

Las cuentas relativas á los diversos créditos concedidos á las diferentes clases en que se di-

vide el capítulo general de gastos por servicios civiles varios (*Miscellaneous civil services*) serán objeto de uno ó mas informes, segun convenga.

En todos estos informes la Direccion general llamará especialmente la atencion sobre los particulares siguientes: si hubiere exceso en algun gasto sobre su crédito correspondiente; si algun departamento hubiere recibido de cualquiera procedencia diferente del crédito concedido por el Parlamento para el año respectivo, alguna cantidad cuya aplicacion ó justificacion en la cuenta no aparezca ajustada á las disposiciones legislativas; si hay algun defecto en la justificacion del pago de cualquiera cantidad á cargo del crédito á que corresponda, ó la cantidad asi cargada no fuese de pago realizado dentro del período de la cuenta, ó por cualquiera otra razon no fuese de legítimo abono sobre dicho crédito.

Si la Tesorería no presentase á la Cámara de los Comunes dentro de los plazos fijados por esta ley los informes prevenidos, ó alguno de ellos, con las respectivas cuentas de Presupuestos, y del *Fondo consolidado*, será deber de la Direccion general de Contabilidad presentarlos directamente sin demora alguna.

Cuentas várias fuera de Presupuesto.

33. Además de las cuentas de Presupuestos, la Direccion general de Contabilidad examinará y calificará, siempre que la Tesorería lo disponga, y con sujecion á las reglas y trámites que la misma prescriba, las cuentas siguientes:

1.ª Las de todos los Cuentadantes principales.

2.ª Las particulares de ingreso por los departamentos de Aduanas, de Rentas interiores y de Correos.

3.ª La de todo Recaudador, ó perceptor de dinero, que debe ingresar en las cajas de la Real Hacienda.

4.ª Cualesquiera otras de carácter público que, aunque no estén en relacion directa é inmediata con la cobranza é inversion de los caudales del Estado, se sometan á su inspeccion y exámen por órden escrita de la Tesorería, de la cual deberá darse razon al Parlamento.

34. Las cuentas á que se refiere el artículo anterior, serán directamente rendidas á la Direccion general de Contabilidad por los departamentos del servicio, ó funcionarios especiales, á quienes la Tesorería ordene hacerlo: y bajo la

denominacion de «Cuentadante» *(Accountant)* en este artículo y en los siguientes se comprende á todos y cualesquiera departamentos ó funcionarios obligados por órden de la Tesorería á rendir dichas cuentas. Todo funcionario público en cuyo poder ingresen, ora por via de renta ó en concepto de honorarios *(fees of office)*, cantidades debidas por ley ó reglamentos por cualesquiera personas, ó procedentes de recaudacion subordinada de otros empleados, á quienes incumba recibir en todo ó en parte para la Real Hacienda tales cantidades, ó aplicarlas á cualquier servicio pùblico, estará obligado á rendir, en los períodos y en la forma que la Tesorería disponga, sus cuentas á la Direccion general de Contabilidad, á quien la Tesorería comunicará oportunamente todos los nombramientos que hiciere de tales funcionarios.

35. Los Cuentadantes remitirán sus cuentas con las debidas justificaciones á la Direccion general de Contabilidad, en la forma y plazos ó períodos que ésta determine en los reglamentos á que haya de sujetarse su exámen, bajo la autoridad de la Tesorería, sin cuya aprobacion prévia no serán dichos reglamentos obligatorios.

36. La Direccion general examinará las diversas cuentas, segun las vaya recibiendo, en el menor término posible, exponiendo sobre cada una su respectiva calificacion, en la forma que considere adecuada; y dictará desde luego su aprobacion, expidiendo el correspondiente finiquito, siempre que de aquel exámen y calificacion resultare completamente cubierta la responsabilidad del Cuentadante, si la cuenta fuera definitiva, ó debidamente justificados los balances, siendo cuenta corriente. Fuera de estos casos la Direccion general, despues de examinada la cuenta, la pasará con su calificacion á la Tesorería, quien, en vista de los resultados de una y otra, las devolverá con el oportuno decreto *(warrant)* (1), dando las instrucciones convenientes para el fallo definitivo, sea de conformi-

(1) Entre las diversas significaciones que tiene esta palabra inglesa, de uso muy frecuente en el lenguaje de cancillería, en el foro y en el comercio, la que creemos que le corresponde en este caso, es la de un decreto ó mandamiento superior, por el cual se confiere á la persona á quien se dirige, autoridad para hacer, bajo la responsabilidad del mandante, lo que bajo la suya propia no podria hacer legítimamente en uso de sus atribuciones legales; lo cual es indispensable allí, porque, segun el derecho comun, ningun funcionario, ni áun los agentes más subalternos, se eximen de la responsabilidad de un acto ilegal, en cuya ejecucion intervino, por la sola razon de obediencia debida, á no mediar este mandamiento especial, expedido por quien tenga autoridad propia para darlo.

dad con la calificacion de la Direccion, ó con las modificaciones que la misma Tesorería considere justas y razonables; á cuyo decreto deberá ajustar aquella su resolucion.

Dos veces en cada año, antes de terminar la primera semana de cada uno de los meses de Febrero y Agosto lo más tarde, pasará la Direccion general de Contabilidad á la Tesorería una lista detallada de todas las cuentas examinadas y aprobadas en los respectivos períodos, con el resúmen del cargo, data y saldo de cada una.

37. Para la justificacion de estas cuentas podrá la Direccion general admitir y permitir, cuando por motivos especiales lo considere razonable sin perjuicio del servicio público, cualesquiera comprobantes fidedignos, aunque no tengan el sello correspondiente con arreglo á derecho.

38. Luego que fuere aprobada una cuenta, la Direccion general expedirá al Cuentadante la correspondiente certificacion, con expresion del total del cargo y la data respectivamente, y del saldo, si lo hubiere, por uno ú otro concepto; y esta certificacion autorizada por la Direccion tendrá plena eficacia legal para descargo del Cuentadante, en todo ó en la parte que de la

misma resulte á cubierto su responsabilidad, segun los casos. Si la cuenta fuese definitiva, y de ella resultare saldo á favor del Tesoro, no se expedirá la certificacion referida, sin que el Cuentadante justifique debidamente haber satisfecho dicho saldo, con los intereses correspondientes, ó haber sido legítimamente dispensado en todo ó en parte de su pago por decreto *(warrant)* de la Tesorería.

39. La Direccion general de Contabilidad no trasmitirá al Ministerio de Hacienda *(Chancellor of the Exchequer)* declaracion alguna con referencia á estas cuentas, sus resultas y calificacion, ni al archivo del Tribunal del *Exchequer (Court of Exchequer)* se pasará documento ninguno sobre el particular (1). Todos los documentos y antecedentes de estas cuentas, despues de aprobadas, se depositarán y registrarán en el archivo de la

(1) Este Tribunal, que originariamente fué un verdadero Consejo contencioso-administrativo, y formaba parte integrante de la autoridad suprema de la Tesorería en todos los ramos de Hacienda, con jurisdiccion privativa para el conocimiento de todos los negocios contenciosos, que directa ó indirectamente pudieran afectar á los intereses del Fisco, es hoy un Tribunal ordinario, equiparado en todo y para todo á los otros dos de Westminster *(King's Bench* y *Common Pleas)*, con los cuales está unido, para juzgar indistintamente en todos los pleitos y causas de carácter civil con arreglo al derecho comun *(Common law)*, pues en Inglaterra no hay ahora jurisdiccion especial para lo contencioso-administrativo.

misma direccion general de Contabilidad, cuyos registros y las certificaciones que con referencia á ellos se expidieren autorizadas por dicha Direccion, tendrán valor y fuerza de plena prueba legal para todos los usos necesarios en derecho, no obstante cualesquiera leyes ó costumbres en contrario, que quedan para lo sucesivo abolidas.

40. Las disposiciones de los artículos anteriores, serán aplicables á las cuentas relativas al manejo de fondos y pertenencias de la propiedad (¿particular?) de la Corona *(the property of Her Majesty)* (1), siempre que la Tesorería las pase á la Direccion general de Contabilidad para su exámen y calificacion.

41. Todo Cuentadante, al cesar en su cargo y en caso de muerte sus causahabientes, deberán pagar inmediatamente al Tesoro todas las cantidades de que aparezcan responsables en el saldo de sus cuentas; y siempre que la Direccion general de Contabilidad notare que el pago de un saldo debido por el Cuentadante ha sido demorado sin razon justificable, dará parte con espe-

---

(1) Es para nosotros dudoso si esta disposicion se refiere á los bienes particulares del Monarca, ó hace relacion á las cuentas de administracion especial de determinados fondos y propiedades del Estado, que están fuera de la categoría de las rentas y productos de la tributacion general de la nacion.

cificacion de las circunstancias del caso á la Tesorería, por quien se adoptarán las disposiciones convenientes para que, por la via judicial ó por cualesquiera otros medios legítimos, se exija y haga efectivo el reintegro de todo el importe de de la deuda con los intereses por la demora, que la misma Tesorería graduará y fijará equitativamente en cada caso sin pasar del 5 por 100.

42. Siempre que por mandamiento ó sentencia judicial se vendan bienes pertenecientes á un Cuentadante alcanzado en sus cuentas, el comprador que haya satisfecho su precio á persona legítimamente autorizada para recibirlo, quedará libre de toda responsabilidad ulterior sobre los bienes así comprados y pagados, con relacion á la deuda procedente de dichas cuentas, áun cuando ésta no quedare completamente cubierta con dicho precio.

43. Los Cuentadantes que no se conformaren ó se creyeren agraviados por las calificaciones y acuerdos de la Direccion general de Contabilidad, podrán recurrir en apelacion ante la Tesorería, quien, con nuevo exámen, y en vista de las pruebas que, ora *viva voce* ó en cualquiera otra forma considere equitativamente admisibles, decidirá sobre la alzada definitivamente, y sin ul-

terior recurso, y la Direccion general se atendrá á esta resolucion.

44. La Tesorería podrá, cuando lo considere conveniente, dispensar del exámen y calificacion de la Direccion general de Contabilidad cualesquiera cuentas que no se refieran directamente á la cobranza é inversion de caudales públicos, no obstante cualesquiera leyes, usos ó costumbres en contrario: de toda órden de la Tesorería en que esto se disponga, se dará oportunamente cuenta al Parlamento.

45. Por las disposiciones de esta ley no se entenderán restringidas ó alteradas las prerogativas de la Corona, en cuanto á los procesos judiciales que se originen de responsabilidades contraidas por deudas á favor del Estado.

46. Quedan derogadas todas las disposiciones anteriores que se mencionan en la nota adjunta á esta ley (1); pero esta derogacion no afecta á los derechos, títulos, obligaciones ó responsabilidades que se hubieren adquirido ó contraido

(1) La nota *(Schedule)* á que se refiere este artículo contiene, con la designacion individual de sus títulos y fechas, quince leyes (la más antigua de 1785 y la más moderna de 1865), y además diversos artículos determinados de otras ocho leyes (de 1787 á 1855); que son las disposiciones legislativas que se declaran derogadas.

antes de que esta ley empiece á regir ni á los procedimientos incoados con igual anterioridad.

47. Esta ley comenzará á regir el dia 1.º de Abril de 1867.

APÉNDICE V

LA CUENTA DE CAJA

RESÚMEN DEL PRIMER CUADERNO

Fíjense los lectores en una de las últimas frases de las aclaraciones de Mr. Wilson (pág. 138): «El Presupuesto inglés es más exacto que nin»gun otro, *precisamente porque está basado en una »exacta Cuenta de Caja.»*

En Francia y en España se parte de un concepto absurdo, no concediendo ninguna importancia á la *Cuenta de Caja*, que la tiene tan grande como el *presupuesto* mismo.

Analicemos:

El Presupuesto no puede considerarse sino bajo un solo punto de vista:

Es una ley que impone al Ministerio y á toda la gerarquía administrativa obligaciones ineludibles.

No puede servir para nada más.

En cambio, la Cuenta de Caja, *comparada con el presupuesto*, llena los siguientes objetos, absolutamente esenciales para asegurar la buena gestion financiera:

1.º Comprueba si el Gobierno y la Administracion han cumplido ó nó las prescripciones de la ley.

2.º Patentiza la competencia ó incompetencia del ministro de Hacienda, segun se acercan ó alejan sus cálculos de la realidad.

3.º Demuestra el estado de prosperidad creciente ó decreciente del país.

4.º Da la medida del celo y capacidad de la Administracion en pagar y cobrar al corriente.

5.º Permite establecer el Presupuesto venidero sobre datos positivos, nó imaginarios.

En España pretendemos pedir al Presupuesto que llene tambien esos fines; error fundamental, orígen del desórden de la Hacienda, pues partimos de previsiones y cálculos que pueden y suelen salir fallidos, en vez de basarnos en hechos, como los da la Cuenta de Caja.

El último dia del ejercicio cesa el efecto de la ley y el de los cálculos, y empiezan las responsabilidades. Aquel dia (y aun antes, como más

abajo diremos) empieza la utilidad de la cuenta, única que puede decir al país si se ha cumplido la ley de Presupuestos, si se han realizado las previsiones del Ministro, si el país está próspero y satisface fácilmente sus cargas, si la Administracion muestra actividad, y por fin, qué recursos efectivos pueden calcularse para el año venidero.

La cuenta es, pues, lo que interesa. Pero no tiene utilidad si no se presenta al momento.

¿Cómo podrá llenar los cinco objetos—tan necesarios para el buen órden de la Hacienda—una cuenta presentada al cabo de quince años?

¿Servirá de algo exigir responsabilidades á los Ministros, quince años despues, por haberse extralimitado?

¿Servirá de algo el convencerse la opinion, quince años despues, de que el Ministro de Hacienda es incapaz?

¿Tendrá utilidad el saber quince años despues que el país estaba hoy rico ó pobre, que la Administracion no estaba á la altura de su deber?

Y ¿cómo establecer el cálculo de los gastos é ingresos del año próximo venidero sobre una cuenta que dentro de quince años se publique?

Notorio es que no exageramos. Por efecto de las complicaciones administrativas que dificul-

tan la fiscalizacion de las cuentas, estas son remitidas por el Tribunal á las Córtes con grandísimo retraso; las Córtes suelen dejarlas olvidadas sobre la mesa, antes de aprobarlas; viene el impresor con su cachaza á ocasionar nueva dilacion; y en último resultado quince años, y más á veces, pasan antes de que las cuentas se publiquen, cuando en Inglaterra se ponen á la venta *por una peseta* á poco de cerrado el ejercicio.

Todo porque se prescinde de la *Cuenta de Caja* y se atiende preferentemente á la de *Presupuesto*, es decir, á saber si lo realizado en pagos y cobros corresponde exactamente con lo calculado, aunque sea preciso para eso suponer efectuados en un ejercicio *que pasó* los movimientos de fondos *que se realizan en otro*.

Para saber eso *con nimiedad* se prescinde de lo esencial y se introduce en la Hacienda un desórden irremediable y creciente.

Decimos: «para saber eso con nimiedad,» pues por la cuenta mensual de Recaudacion y Pagos se sabe ya con toda la aproximacion necesaria, ó hablando más propiamente, se sabe con entera exactitud.

¿Para qué se empeñan el Ministro, las Córtes, el país en engañarse á sí mismos? La realidad

de los hechos no se altera con ficciones: lo que en un ejercicio se paga y se cobra, en ese ejercicio se paga y se cobra, aunque se cargue ó se abone en el semestre de ampliacion del anterior, ó en la cuenta más atrasada aun de ejercicios cerrados.

Si en un ejercicio no se ha cobrado ó pagado lo que reza el Presupuesto, eso quiere decir que el Ministro se ha equivocado, ó que se han descuidado sus subalternos, ó que el país no ha podido con la carga; de ningun modo obliga á querer suspender la marcha del tiempo, como Josué, á violentar el calendario, á disfrazar la verdad. Nada conseguireis con ello, y cuanto antes sepais que los Ministros calculan mal, ménos expuesta estará la Hacienda.

La cuenta de Recaudacion y Pagos que ya tenemos, y que solo se trata de perfeccionar, nos dice todo eso; pero por una curiosa aberracion, como no es la definitiva, nadie se fija en ella. Es preciso que venga en adelante á ocupar el lugar que legítimamente le corresponde, usurpado hasta hoy por la de Presupuestos.

La fiscalizacion de las cuentas es otra cosa; y podria con ventaja ejercerse—al ménos en parte—por el Congreso.

Hay, en efecto, la fiscalizacion de conjunto y la de detalle. La primera, que afecta á la responsabilidad de los Ministros; la segunda, que afecta tambien á los Ministros y á los funcionarios subalternos.

La fiscalizacion de conjunto cabe perfectamente dentro de las atribuciones del Congreso, y no le recargaría con excesivo trabajo. Bastaria que le fuera presentada la cuenta con el mismo pormenor con que recibió el Presupuesto; conservando aun frescas las ideas de su discusion, podria perfectamente juzgar si todas las prescripciones se habian cumplido.

Podria al mismo tiempo—y mejor que el Tribunal—decidir en el acto sobre la mayoría de las quejas que contra el Ministerio se levantáran.

Se nos dirá que intervendria el espíritu de partido, que las dóciles mayorías darian *bills de indemnidad*, cualesquiera que fuesen las extralimitaciones cometidas.

No lo negamos; nunca nos ha gustado hacernos ilusiones. El Congreso—hoy y por muchos años—seguiria asegurando la omnipotencia, la irresponsabilidad de los que en realidad le eligen, es decir, de los Ministros.

Pero, ¿es mejor lo que hoy tenemos? El Tribunal, teóricamente independiente de la política, ¿lo es en la práctica? ¿Se le ha visto nunca exigir esas responsabilidades, para lo cual ha tenido ciertamente motivo? ¿No fué llevada al Senado, como cuestion política, la única acusacion que en la España constitucional se recuerda sobre asuntos de contabilidad?

Luego, la impunidad que resultaria de lo que proponemos no seria mayor que hoy; y con este nuevo sistema lograria el país dos ventajas incalculables:

1.ª La de que las cuentas se liquidarian al momento, en lugar de permanecer quince años en suspenso; y que, si bien la responsabilidad no se exigiria al principio, nada podria impedir que se conociera la capacidad de los Ministros, la marcha de la Recaudacion, y se tuvieran datos positivos para formar el Presupuesto siguiente.

2.ª La de que las discusiones, en vez de verificarse en la sombra del Tribunal de Cuentas, se verificarian en público; que nada quedaria oculto; que antes bien, la oposicion exageraria las faltas; que ante el temor de una discusion ruidosa, muchos abusos no se cometerian; y que la opinion acabaria por interesarse en las cuestiones de

Hacienda que hoy tiene abandonadas, y hallaria en ellas un motivo más para anhelar la sinceridad de las elecciones, á fin de que los ingresos y los gastos públicos estuvieran sujetos á la voluntad de sus representantes.

En cuanto á la fiscalizacion de detalle, la de cada operacion de la Administracion de Hacienda, ésta no la puede ejercer el Congreso. Pero tenemos dos cuerpos (de los cuales hemos dicho en la introduccion á este opúsculo que sobra uno) encargados de indicar y exigir las responsabilidades que resulten del exámen de las cuentas y justificantes.

El Congreso se limitaría á aprobar el conjunto por capítulos. De la responsabilidad que entraña el faltar á la ley bajo ese concepto quedarian, si fuera favorable el fallo de la Cámara, libres los Ministros. Pero los Ministros mismos seguirían sujetos á la responsabilidad civil ante los tribunales ordinarios por cualquiera irregularidad de detalle, lo mismo que el último empleado. Esto no deberia ser necesario decirlo: el Congreso no puede perdonar faltas de esa índole y los culpables se atendrian á las resultas.

Pero, ¿podrian estas afectar al presupuesto ya aprobado? Suponiendo que á varios contribuyentes se les hubiera cobrado más de lo debido y fuera preciso devolverlo, ¿no produciria una baja? Suponiendo al contrario que algunos empleados se hubiesen apoderado de fuertes sumas, y que el Estado se volviera á hacer con ellas, ¿no resultaria un aumento de ingresos?— De ningun modo. El Presupuesto aprobado seria definitivo, y bastaria que esas resultas en más ó en ménos se calculáran en otro Presupuesto: en el que efectivamente salieran ó ingresáran.

Si añadimos que para hacer eficaz la fiscalizacion de detalle, es decir, para que se efectúe en el trascurso del año, para que las responsabilidades se exijan sin demora y á medida que se verifican los pagos y cobros, es necesario simplificar todos los trámites administrativos, pues con los actuales la fiscalizacion es interminable, creemos haber dicho cuanto cabe en la cuestion: pero vista su importancia, se nos acusaria quizá de tratarla muy á la ligera, por lo cual vamos á entrar en pormenores.

EL PRESUPUESTO

¿Cuál es su objeto?

En materia de INGRESOS, determinar los modos y formas en que, con sujecion á las leyes tributarias, deben recaudarse los impuestos, calculando el rendimiento aproximado que las diversas rentas producirán al Erario.

Los INGRESOS efectivos pueden ser *mayores* que los calculados por dos razones:

A. O porque en la exaccion de los tributos se falsee la voluntad del legislador, elevando, á virtud de arbitrarias interpretaciones, los tipos ó cuotas aprobados por las Córtes;

B. O porque el país se halla en estado de prosperidad, y entonces, con los tipos legales, los impuestos produzcan sobrantes.

Los INGRESOS pueden ser *menores* de lo presupuesto por dos razones tambien:

C. O porque la situacion general es mala;

D. O porque la cobranza se ha hecho con negligencia.

*
* *

El objeto del Presupuesto respecto de los GASTOS es:

Fijar el máximo del gasto, apropiándolo exactamente á los servicios, de manera que solo en circunstancias realmente extraordinarias y bajo la más estrecha responsabilidad de los ministros, pueda pasarse, en cada capítulo, del crédito votado por las Córtes.

Los GASTOS pueden ser *mayores* que lo presupuesto:

E. Porque el Ministerio se excede de lo votado, autorizando ampliaciones, trasferencias ó créditos suplementarios.

Los GASTOS pueden ser *inferiores* á lo presupuesto por tres causas:

F. Ó porque se han votado sumas innecesariamente crecidas, y hay bastante patriotismo en el Gobierno para disminuir los sacrificios del país;

G. O porque, al ver que los ingresos son inferiores á lo previsto, el Gobierno, á fin de evitar un déficit, cierra la mano, para lo cual tiene facultades, pues en esto lo único que rigorosamente se le marca es el *máximo*;

H. O porque la Administracion es tan imperfecta, que muchas atenciones incluidas en el presupuesto se dejan sin pagar, con perjuicio para los acreedores.

RESPONSABILIDADES Y ENSEÑANZAS

El Presupuesto es una ley obligatoria. De los casos apuntados, unos crean responsabilidades, otros dejan enseñanzas y lecciones; pasemos á enumerar unas y otras.

Exceso de ingresos

A. Si se han exigido tipos ó cuotas superiores á los votados, procede castigar á los empleados que se han excedido de sus facultades, é indemnizar á los contribuyentes que hayan pagado más de lo debido. El país al propio tiempo se convence de la necesidad de mejorar las condiciones de ingreso y ascenso en las carreras administrativas.

B. Si con los tipos legales los ingresos superan á los cálculos, procede, ó rebajar las cuotas y tipos, puesto que no hace falta tanto ingreso, y que todo alivio al contribuyente redunda en beneficio del Estado; ó rescatar parte de la Deuda pública; ó si al mismo tiempo que sobrante hay

verdadero desahogo, dotar mejor los servicios existentes.

Deficiencia de ingresos

C. *Si los ingresos quedan por debajo de los cálculos, y esto proviene de situacion angustiosa del país, y de que el Ministro no la ha conocido*, en tiempos ordinarios deben reducirse al momento los gastos y disminuir tan pronto como sea posible la contribucion, pues no se debe acudir sin necesidad absoluta al medio de recargarla, que suele producir efecto contrario al que se busca.

D. La moral de este caso *(negligencia en cobrar)* es, en cuanto á responsabilidades y reformas en la Administracion, idéntica á la del caso *A*; y la obligacion de reducir los gastos es igual á la del caso *C*, á fin de que el ejercicio no se liquide con un descubierto.

Exceso de gastos

En el caso *E*, *cuando el Ministerio gasta más de lo presupuesto*, debe exigirse con toda severidad la responsabilidad al Ministro y no ya á los agentes subalternos. No vale la excusa de cir-

cunstancias extraordinarias más que por brevísimo período, pues si se presentan, deben convocarse extraordinariamente las Córtes para que autoricen mayores dispendios y nuevos impuestos, sin lo cual no se puede pasar del gasto que fué votado.

Hay otro modo, sin embargo, además de los suplementos y ampliaciones, de aumentar indebidamente el gasto, tan singular y tan grave, que merece párrafo aparte.

Al discutirse el presupuesto vigente de 1882-83, han aparecido en el Ministerio de Fomento obligaciones por 60 millones de pesetas, que ha sido preciso cubrir de cualquier modo. Esto ha procedido de que en dicho Ministerio se habian hecho contratas que comprometian los recursos del porvenir, merced al sistema viciosísimo de subastas hoy vigente, á la sombra del cual no solo se emplean los créditos aprobados, sino los que habrán de pedirse en presupuestos sucesivos.

Esas contratas deberian ser nulas, pues el Ministro que las aprueba no es dueño de disponer de recursos que aún no han sido votados, que deben serlo en los años siguientes; y cuando se trata de obras públicas que se hayan de llevar

á cabo en dilatado período, solo deberian contratarse, para cada año, trabajos por valor de los créditos votados, toda vez que solo se puede disponer de un crédito despues de aprobado el presupuesto del año en que ha de gastarse.

Existe un verdadero conflicto de derecho entre la ley de Obras Públicas, que autoriza este sistema de contratacion, y la ley de Presupuestos que prohibe comprometer recursos no votados. Procede, pues, modificar la primera para ponerla en armonía con la segunda; y eso será lo que indudablemente se haga, cuando el público demuestre, respecto de la ley de presupuestos y su cumplimiento, de las cuentas y de su presentacion, tanto interés y celo como hasta hoy ha mostrado indiferencia.

Disminucion de gastos

En el caso *F* (*votacion de recursos superiores á las necesidades*), se revisan los gastos y se introducen economías que permitan aliviar en otro tanto las cargas del contribuyente.

En el caso *G* (*economias realizadas en vista de la flojedad del Tesoro*), se dan gracias al Ministro por su sabiduria y se reforma el presupuesto *próximo*, no solo en cuanto á gastos, sino en cuanto

á tipos ó cuotas de ingresos, para ver sériamente en qué consiste el menor rendimiento, pues á veces una cuota excesiva alienta el fraude y perjudica al Tesoro.

Desgraciadamente esto no sucede nunca. Apoyándose en los créditos votados, el Gobierno gasta más de lo que se recauda, y el país sufre la acumulacion del déficit, porque espera la cuenta á los quince años. Será pesada esta repetida protesta contra el retraso de las cuentas, pero no tenemos de ello la culpa, y debemos insistir en este lugar, porque la posicion del Ministerio *que no se sale de lo legal, pero que ha podido calcular ingresos imposibles*, es inatacable dentro del sistema, y puede *legalmente* conducir el país á la ruina.

En el caso *II* (*demora en el pago á los acreedores del Estado*), de nuevo surge la necesidad de castigar á los empleados morosos y de mejorar las condiciones de ingreso y ascenso en la carrera administrativa.

Rara vez ocurre en España que un gobierno, viéndose con un sobrante, lo aplique á los contribuyentes: prefiere regalarlo á sus paniaguados. Lo mismo pasa cuando se ve un déficit echarse encima: ni un solo céntimo se rebaja del

gasto votado, porque esto disgustaria á *los amigos*.

El modo único de que el pais, y no *los amigos*, beneficie de los sobrantes, y en momentos de renta insuficiente no sea sacrificado á aquellos, es por un lado, la cuenta semanal presentada sin el menor retraso y vigilada constantemente, cuenta que, al decirnos de momento en momento la marcha de los ingresos y gastos, nos suministra datos esenciales para saber el estado de salud financiera del país, así como la conducta económica del Gobierno; y por otro lado, la cuenta anual detallada, dada á luz en cuanto termina el ejercicio, cuenta que nos dará á conocer no sólo lo mismo que patentiza la cuenta semanal, sino otra cosa que ésta no puede decir, á saber, el grado de fidelidad con el cual se ha cumplido la ley de presupuestos. Entonces, cuando obtengamos esas dos cuentas presentadas sin retraso, la opinion pública exigirá obre el Gobierno en provecho de la generalidad. Hoy ni se le ocurre, habituada á no esperar las cuentas hasta despues de quince años.

*
* *

El Presupuesto, como guía; la cuenta, como

hecho: tal es el solo medio de tener Hacienda ordenada.

El dia en que termina el ejercicio cesan para lo futuro las obligaciones que el Presupuesto impone al Gobierno y las autorizaciones que le concede. Luego, su objeto genuino—importantísimo, no cabe desconocerlo,—consiste en hacer ver si el Gobierno ha cumplido esa ley de Presupuestos. ¿Cómo se ve eso mejor: ¿al momento? ¿ó dentro de quince años?

Al querer hacer servir el Presupuesto para un objeto que no es el suyo, en vez de aumentar su importancia, se anula.

Para *hacer el futuro Presupuesto*, la cuenta del año pasado es la base; pero la cuenta liquidada al dia como en Inglaterra; las previsiones fundadas en lo que se ha cobrado y gastado efectivamente, y no en lo que se ha debido cobrar y pagar.

*
* *

Despues de estudiar los verdaderos efectos de un Presupuesto y de una Cuenta, veamos los que los hacendistas españoles les quieren hacer producir:

«La cuenta de un Presupuesto—dicen—debe

»comprender todo lo que ha sido previsto, tanto
»en ingresos como en gastos.»

Contesta la razon que para las cuentas no importa nada que lo realizado concuerde ó no con lo previsto. La cuenta, como tal, para ser exacta, exige únicamente incluir todo lo cobrado y pagado.

Segun el sistema aquí vigente, si para el ejercicio está previsto cierto ingreso de contribucion territorial, por ejemplo, y por haber mala cosecha y miseria deja de pagarla una extensa region, y si no la condona el Estado, y si la sigue exigiendo en el semestre siguiente y en los sucesivos, y si al cabo se deja de percibir algo por *incobrable*, ¿ha de quedar, sin embargo, la cuenta del Presupuesto indefinidamente abierta?

Por otro lado, si los tenedores de algunos títulos de la Deuda no los presentan al cobro (esto se ve diariamente, y aun, que títulos al portador se pierdan ó sean destruidos) ¿no ha de poderse mientras tanto cerrar la cuenta del Presupuesto?

Eso es pueril.

Ni créditos ni débitos del Estado—ni de nadie—caducan por no haber sido satisfechos al vencimiento: siguen siendo exigibles.

Lo que hay es que con el período de ampliacion no se nota, ni á nadie preocupa, el retraso del pago y del cobro, y no se remedia.

Suprimido dicho período, cerrada la cuenta en 1.º de Julio, llamarian inmediatamente la atencion general esos retrasos de uno y otro lado, y se corregirian.

En cuanto á incluir en el Presupuesto venidero tanto los débitos cuanto los créditos atrasados del Tesoro, toda persona de buena fé reconocerá que no existe la dificultad más leve. No se perdonaria crédito ni débito. Se contaria en el ejercicio en que se cobrara ó pagara y *no* en el que *no* se cobra ni paga. Esa seria toda la diferencia.

Supongamos que de los intereses de la Deuda no se reclame una suma notable dentro del año; digamos 20 millones. ¿Qué dificultad hay en esto? Se cierra la cuenta, quedan pendientes esos 20 millones (y lo mismo si pertenecieran á cualquiera otro capítulo); pero quedan en caja y se incluyen en el siguiente Presupuesto, á la vez como deuda y como existencia.

Esta es la ocasion de advertir que nuestras cuentas pecan por la omision de un detalle esencial: la Existencia en Caja al principio y al fin

del período. ¿Seria ridiculizado el banquero que omitiera en sus balances semejante dato? ¿Hay cuenta verdadera sin él? Pues tratándose del Gobierno, la omision es bastante peor que ridícula y debe exigirse que no se cometa nunca más.

A las razones expuestas para demostrar que debe suprimirse el período de ampliacion, añadiremos esta otra que es de peso: tiene el grave inconveniente de traer una complicacion más en una materia de por sí complicada, al obligar á hacer en 1883-84, por ejemplo, asientos de pagos y cobros que corresponden á otro ejercicio. Al apuntar cualquier ingreso ó salida, en vez de hacer el asiento desde luego, tiene el empleado que empezar por depurar á qué año pertenece, y echar mano de otros libros. ¿Se figura el lector las dudas, complicaciones y errores á que esto puede dar lugar?

RETRASOS EN COBROS Y PAGOS

Los pagos y cobros que se retrasan suscitan otras cuestiones del mayor interés.

El actual sistema de contabilidad parece ideado y esto es uno de sus mayores defectos—para que se eternicen esas malas costumbres de dila-

ciones sancionadas y perdonadas ya de antemano, puesto que se hallan previstas.

Precisamente para que desaparezcan esas imperfecciones y negligencias, seria uno de los más poderosos estímulos la rendicion de cuentas inmediata, sin período de ampliacion.

Pero no basta acabar con la negligencia. Es preciso simplificar.

Hemos referido en El Dia la historia verdadera, aunque increible, de un propietario que tarda un mes en cobrar el alquiler de una habitacion al Gobierno, cobro que en cualquier país realizaria á presentacion de su recibo en unos minutos. Para pagar los derechos de Aduanas, se necesitan recoger en Francia siete firmas, en España 27, y en algunos casos 35. En todo pago y cobro hay el mismo lujo de formalidades molestas, inútiles y costosas. Es preciso suprimirlas: primero, para abaratar la Administracion, lo cual es imposible si no se simplifica; y segundo, para activar la rendicion y exámen de cuentas. Si el Tribunal ó la Intervencion General, en vez de fiscalizar por cada pago 30 formalidades cumplidas en un mes, fiscalizara dos operaciones casi simultáneas, ¡cuánto adelantaria!

Con esas dilaciones, los pagos que vencen en

Junio, tardando un mes en verificarse, no pueden aparecer en la cuenta del ejercicio sin período de ampliacion; mientras que simplificando, podrian incluirse en las cuentas hasta los pagos y cobros que vencieran el último dia por la tarde, pues se pagaria ó cobraria en minutos.

Por lo demás, aunque siguieran las dilaciones, para la cuenta no tendrian gravedad. Una vez ordenada la Administracion, los retrasos inevitables—pues los hay, tanto en pagos como en cobros,—se normalizarian, serian iguales todos los años próximamente, y serian muy pequeños. Sucederia como con los buques ingleses que están en China, cuya paga, verificada el último dia de un ejercicio, no aparece en éste, sino en el siguiente, es decir, cuando el Tesoro recoge y satisface las libranzas.

Y si por cualquier causa fueran algun año mayores ó menores que de costumbre los pagos y cobros retrasados, no por eso seria más difícil incluirlos en los Presupuestos del año siguiente.

No es lícito al Estado aplazar el cumplimiento de sus obligaciones. Sin embargo, ha sucedido y sucede que no aparezca en los estados mensuales el pago obligatorio de un concepto que llamaria la atencion muy poderosamente, si no

fuera—no nos cansemos de repetirlo,—porque el período de ampliacion tranquiliza á las gentes, que sin esta costumbre levantarian el grito: nos referimos á los intereses de la Deuda.

La *Gaceta* de 24 de Agosto de 1883 publica la Recaudacion y Pagos hasta fin de Julio anterior: dicho estado comprende el ejercicio corriente (un mes) y el anterior (trece meses, de los cuales uno pertenece al semestre de ampliacion). Pues bien, siendo el total presupuestado para dicho año en concepto de intereses de la Deuda 223.023.037 pesetas, solo vemos pagadas en trece meses 101.841.203 pesetas. A ese paso, ¿es probable que en los cinco meses de ampliacion que faltan se paguen los 121.000.000 de pesetas restantes? ¿No es probable que termine el semestre de ampliacion sin que se pague todo? Y si se nos contesta que se paga, preguntamos: ¿qué misterio se encierra en esto? ¿Acaso se deben hacer las cuentas de modo que nadie las entienda? ¿Sufre ó no sufre ese retraso en el pago de los intereses el acreedor del Estado tenedor de su papel?

Aquí triunfan los defensores de la cuenta de Presupuesto. «Ya lo veis, dicen, ese Presupuesto »no está liquidado. No es admisible que en el

»ejercicio siguiente se incluyan TRES SEMES-»TRES DE INTERESES; no habria equilibrio posi-»ble en el Presupuesto. Esto nos indica que no »se ha acabado de pagar el semestre; que figura »en los libros como partida en suspenso, y que »cuando remita la Intervencion general las cuen-»tas al Tribunal, es decir, cuando se haya aca-»bado el pago, esto se regularizará. ¡Bueno es-»tuviera que de suma tan importante como la »mitad ó tercera parte de los intereses de la »Deuda se hiciera caso omiso en la cuenta de un »año!»

Permítannos contestarles.

¿Creen que si al final del semestre de ampliacion ha quedado pendiente de pago una parte grande ó pequeña del semestre vencido seis meses antes, es lícito, ni conveniente, que lo pagado no se mencione hasta concluir de pagar la totalidad? ¿Es lícito, ni conveniente, que lo pagado con retraso figure algun dia como pagado á su tiempo? ¿Hay dificultad alguna en que el débito que á fin del ejercicio quede, figure en el nuevo Presupuesto á la par que la correspondiente existencia en caja, sobrante tambien?

¿No ven que su sistema facilita al Gobierno los medios de violar impunemente la ley de Pre-

supuestos, en cuanto dicha ley le obliga á aplicar los recursos concedidos á objetos determinados y no á otros?

¿No ven que tambien por ese método los acreedores del Estado cobran tarde, mal y nunca, sin que la opinion pública salga á su defensa?

Hoy se pagan al corriente los empleados y los cupones; pero no hace mucho que á fuerza de formalidades é informalidades y de señalamientos á dósis homeopáticas, se lograba retrasar más de un semestre los pagos de la Deuda. Si la cuenta se hubiera cerrado el último dia del ejercicio, esto hubiera saltado á la vista, la opinion se hubiera conmovido y hubiera exigido remedio. Acostumbrado al semestre de ampliacion y á las dilaciones consabidas en la rendicion de cuentas, el país se resignaba, creyendo que no podia hacerse de otro modo. Aquellos tiempos podrán volver, y para evitarlo, no hay modo mejor que exigir la cuenta inmediatamente y proscribir los semestres de ampliacion.

Supongamos un déficit que el Gobierno no se atreve á confesar; para ir saliendo del paso, deja sin pagar á muchos acreedores del Estado. Si esto se supiera, el grito de la opinion obligaria á poner freno al desórden. Pero no; se sabrá, ó se

hará como que se sabe, dentro de quince años; y mientras tanto, seguiremos viviendo bajo el engaño de que la Hacienda se maneja con arreglo á un Presupuesto que hace tiempo ha sido barrenado escandalosamente, que es únicamente un código de previsiones; fundadas, en países donde hay fiscalizacion séria, pero sin valor alguno en España, donde se calculan á la ligera, por ser bien sabido que nunca se depuran sino cuando se han interpuesto otras cuestiones candentes, que hacen olvidar el Presupuesto de una generacion atrás.

¿Sabeis acaso con vuestro sistema si el pago A ó B que era exigible en el año 1868, por ejemplo, no se ha ido retrasando hasta el año 1876 porque en su tiempo se dispuso ilegalmente de los recursos afectos á esa atencion y luego no los ha habido para cubrirla hasta nueve años despues?

En los asientos de pagos que se retrasan se sigue un sistema tal, que aun para las personas más peritas, resulta no ya confusa, sino verdaderamente ininteligible cualquiera cuenta. Si la deuda es anterior á 1849, vá á lo que se llama *atrasos*, y si posterior, á *resultas de ejercicios cerrados*, dividiéndose estas últimas en 6 secciones,

cada una con su respectiva cuenta. La primera seccion comprende desde 1850 á cinco años antes de la cuenta general del ejercicio en que se hizo el pago; y las otras cada una un año de los cinco últimos que inmediatamente precedieron al ejercicio. En este supuesto, han pasado hoy quince años desde que venció la obligacion pagadera en 1868 y siete años desde que se satisfizo; sin embargo de lo cual, todavía no se ha publicado la cuenta, de modo que se ignora la gravedad del retraso, y nadie se queja.

Pero ¿es acaso indiferente que *durante ocho años* haya estado privado el acreedor de lo que legítimamente era suyo? ¿Es indiferente que haya sufrido miseria y se haya muerto de hambre, y que quien cobre sea su huérfano ó acaso un usurero sustituido por un pedazo de pan á sus derechos?

¿Es indiferente que durante tantos años los Ministros hayan estado burlando una ley que les obligaba á aplicar estrictamente las sumas votadas á los objetos designados por las Córtes, invirtiéndolas en lo que bien les haya parecido?

Nos abstenemos de hacer aquí análoga descripcion de lo que un *ingreso* que no figurará en las *Cuentas de Presupuestos* sino al cabo de largo

periodo, puede ocasionar de abusos y de inmoralidades!

La Cuenta de Caja, es decir, la de Recaudacion y Pagos que ya tenemos, pero semanal, reciente, expresando la existencia en metálico y valores, sin la más pequeña partida en suspenso, recopilada luego en forma anual, tambien con los saldos, para ser publicada en Octubre, comparada con el Presupuesto, discutida en el Congreso al principiar la legislatura (cosa que nuestras Córtes no han soñado nunca en hacer, pues despues de votar los créditos se lavan las manos de lo que sucede) y puesta á la venta á precio módico, es la única que os dará á conocer lo que importa: la competencia del Ministro de Hacienda, el respeto á la ley de Presupuestos pòr el Gobierno, el celo de la Administracion, el estado próspero ó miserable del país y datos ciertos para fijar el Presupuesto próximo.

La cuenta de Presupuestos es la que os ocultará todo eso: y bastará citar una prueba.

No defendemos ciertamente la gestion del Ministerio de Marina; pero, desapasionados siempre, le haremos la justicia de consignar que si bien nos ha dejado sin buques, en cambio ha gastado

desde 1850 hasta 1882 mucho ménos de lo que hubiera podido legalmente gastar. Los sobrantes durante los años citados han sido 145 millones de pesetas; los déficits 11 millones; diferencia 134 millones, ó sea lo bastante para haber construido una docena de acorazados de primer órden.

¿Hay muchas personas en España—de las aficionadas á las cuestiones de Hacienda—que conozcan este hecho, que no hemos tenido tiempo de comprobar, pero que nos comunica persona competentísima? ¿No demuestra de una manera elocuente lo que sostenemos, la perniciosa eficacia de la Cuenta de Presupuestos para ocultar lo que se necesita saber?

Madrid.—1.° de Diciembre de 1883.

Posdata. Enviadas á la imprenta las páginas que anteceden, se nos hace la siguiente objecion:

Supongamos que el Presupuesto de 1884-85 se vote en Mayo 1884, asignando 10 millones á determinado servicio, en la creencia de que todas

las atenciones del mismo servicio para 1883-84, importantes tambien 10 millones, han de quedar pagadas antes de 30 de Junio próximo. Pero por dificultades y aplazamientos en la presentacion y liquidacion de cuentas, no se realizan estas previsiones: quedan 2 millones pendientes de pago. Dentro del ejercicio 1884-85 habrá, pues, que pagar dichos 2 millones, mas los diez presupuestos; total *doce* millones, cuando los créditos votados solo ascienden á *diez*.

¿Cómo se pagará el atraso de 2 millones, sin infringir el principio de que fenecen los créditos votados pero no empleados, y de que la cuenta se cierra rigorosamente el dia en que concluye el año financiero?

Todos reconocemos la urgencia de simplificar nuestra tramitacion administrativa, hecho lo cual, llegarán á ser insignificantes las sumas pagaderas en un ejercicio que deban pasar al siguiente por no haberse llenado las formalidades que anteceden al pago. Además, una vez sustituido al desórden de hoy el método, si se viera que cada año quedaban sin satisfacer ciertas obligaciones, se acabaria por no incluirlas como pagaderas en el ejercicio en que vencen, sino en el próximo.

Pero mientras vienen esas mejoras, ocupémonos de cómo puede resolverse la dificultad que nos han propuesto: nos parece sencillo.

Tan pronto como esté concluida la liquidacion de las referidas cuentas, debe el Gobierno—aunque para entonces las Córtes se hallen cerradas—pagar sin demora los 2 millones que hemos supuesto han quedado pendientes sobre el crédito votado y no empleado en el año anterior, porque no es admisible que el Estado no satisfaga puntualmente sus deudas; y en cuanto se abra el Parlamento, pedirle un aumento de 2 millones para aquel servicio, demostrando al mismo tiempo al país, lo cual le es harto fácil estando los hechos tan recientes, que no se extralimita, y que el gasto en los *dos* años consecutivos no pasa en efecto de los 20 millones concedidos legalmente.

De este modo, no queda pretexto alguno para conservar el período de ampliacion, que es indispensable abolir, cerrando rigurosamente la cuenta el 30 de Junio; y desaparecen los inconvenientes de una ampliacion ó suplemento de crédito acordado por el Gobierno con arreglo á las prácticas actuales, pues sólo se trata de créditos no satisfechos por lentitudes en la liquida-

cion, pero que habrian sido votados por las Córtes.

La solucion, sin embargo, no es por completo satisfactoria, y se hace preciso profundizar más.

Nuestras legislaturas empiezan de Octubre á Enero, cuando no en Abril ó Mayo. Reina en eso la mayor y más funesta irregularidad. Si se atendiera al Presupuesto con la preferencia debida, se cuidaria en tiempos normales de que la reunion del Parlamento se hiciera siempre en época fija; y aun en tiempo de la mayor agitacion política, aunque las Córtes se abrieran en otros meses para otros asuntos, no faltaria nunca la reunion normal, obligada, en dicha época, con el objeto exclusivo de examinar las cuentas y votar el Presupuesto. Este es un progreso que la opinion acabará por imponer, cuando el público comprenda que el Presupuesto y las cuentas son el indicio y la clave de un buen gobierno.

La misma incertidumbre reina en cuanto á la fecha en que nuestras Cámaras suelen cerrarse. Rarísima vez, sin embargo, continúan las sesiones despues del 15 de Julio; es decir, quince dias más allá de aquel en que ha empezado á regir un nuevo Presupuesto.

En Inglaterra al contrario—y conviene fijarse en la importancia de este detalle, pues no

es efecto de la casualidad—las legislaturas se abren invariablemente en Febrero y suelen cerrarse en Julio ó Agosto; y como quiera que el año financiero termina allí el 31 de Marzo, resulta que *el Parlamento está reunido al acabar un ejercicio y no se cierra hasta varios meses despues de empezado el siguiente.*

De donde nacen dos grandísimas ventajas: la primera, que se pueden examinar las cuentas en el acto y así se hace en efecto, no cerrándose la legislatura sin que hayan sido fiscalizadas, reparadas ó aprobadas por el Parlamento; la segunda, que si son necesarias algunas modificaciones en el Presupuesto recien votado, hay facilidad de verificarlas con asistencia de la Cámara, pues ésta se halla reunida cuatro meses lo ménos despues de que dicho Presupuesto ha comenzado á regir.

A nadie se le ocultará cuanto disminuiría la dificultad de que hemos hablado más arriba, si en España existiese análoga relacion entre las fechas del principio y fin de las legislaturas y de la terminacion del ejercicio; si, por ejemplo, éste terminára con el año natural y las Córtes se reunieran en Noviembre ó Diciembre. No habría necesidad entonces de que el Gobierno echára

mano de los créditos votados para un año con objeto de saldar débitos procedentes del anterior; esto se haría con la sancion anticipada del Parlamento, en vez de hacerse contando con obtener despues la condonacion de una ilegalidad.

En resúmen, el problema que se nos ha propuesto se resuelve del modo que indicamos y que presenta inconvenientes infinitamente menores que las prácticas actuales. Sería quizás preferible, puesto que el calor de Madrid y las costumbres harán que generalmente las Cámaras no estén reunidas en verano, disponer que el año financiero coincidiera con el año natural, á fin de que las cuentas se examináran sin retraso y á fin tambien de que se presentára al Parlamento el Presupuesto corregido y completado despues de principiar el nuevo ejercicio, supliéndose los gastos y realizándose los ingresos en el intermedio, bajo las mismas autorizaciones que, segun se puede ver en las páginas 41 y siguientes de este folleto, rigen en Inglaterra para el caso.

Pero siendo demasiado trastorno el variar de nuevo la fecha en que termina el ejercicio, reúnanse las Córtes indefectiblemente á primeros de Octubre, para los efectos indicados.

26 de Diciembre de 1883.

LAS CUENTAS DEL ESTADO

EN INGLATERRA, EN FRANCIA Y EN ESPAÑA

FRANCIA

POR

DON F. G. B.

LAS CUENTAS DEL ESTADO

EN FRANCIA

ADVERTENCIA PRELIMINAR

He corregido este trabajo, rehaciéndolo casi por completo, en diversas ocasiones, para darle la precision necesaria en estudios de Hacienda pública. Libro de propaganda, todo ha sido en él sacrificado á la verdad y á la claridad, y he procurado ordenar los materiales que tenia á mi disposicion, en forma á propósito para llevar el convencimiento al ánimo de quien me leyere.

El que recorra las siguientes páginas podrá persuadirse de que, aun una nacion tan rica como Francia, püede caer en profundo desórden financiero, precursor de males más considerables, si, de una parte, no adopta el sistema de contabilidad y de administracion comerciales, y si de otra la opinion cree que los recursos públicos son inagotables. De pasada se podrá ob-

servar igualmente, cuán difícil va siendo el equilibrar los Presupuestos en las naciones cen tralizadas, gracias al sistema que hace del diputado un representante de intereses particulares, y un agente de los caciques de su distrito.

LAS CUENTAS DEL ESTADO

CAPÍTULO PRIMERO

LOS PRESUPUESTOS

I.—Historia

El sistema financiero francés es posterior á la revolucion de 1789, y sin llegar á la perfeccion del inglés, dista mucho de presentar un conjunto de errores comparables á las prácticas del antiguo régimen. Lo que sobre este punto, así como respecto de la explotacion de que el país era objeto por parte de la clase gobernante, han escrito Vauban, Turgot y otros escritores, es demasiado conocido para que convenga repetirlo aquí.

La reforma data de 1805, época en la cual se introdujo la partida doble y un registro central de contabilidad. Una vez en esta vía, la Restauracion de 1815 la siguió con fortuna. Los Presupuestos, que antes dependian solo de la sancion del sobe-

rano, fueron sometidos al exámen de los Parlamentos; los créditos de que los ministros podian disponer, limitados, y ningun gasto nuevo se pudo autorizar sin que una ley lo concediese.

Inauguróse tambien la práctica de presentar, en cada nueva legislatura anual, la cuenta de gastos é ingresos, y la responsabilidad del poder no queda á salvo mientras una ley no aprueba las operaciones realizadas. Esos principios fueron establecidos por las leyes de 25 de Marzo de 1817 y de 15 de Mayo de 1818, y completados por disposiciones legales y reglamentos posteriores.

En 14 de Setiembre de 1822, una Ordenanza real definió y constituyó el *ejercicio*, distinguiéndolo del *año*, y le señaló un limite (1). Esa Ordenanza concluyó con un abuso verdaderamente inconcebible, cual era el de que los ordenadores de pagos estaban autorizados, por un decreto de 1806, para designar por sí y ante sí los justificantes que debian acompañar á las cuentas. Todas esas disposiciones, y otras muchas de menor importancia, fueron reunidas en un cuerpo de doctrina en 1838. Este último trabajo, convenientemente corregido, fué elevado á la catego-

(1) Para redactar este capítulo primero he consultado á menudo *La Compatibilité publique en France*, por Mr. Clergier.

ría de Código de la contabilidad pública en 31 de Mayo de 1862.

Existen, sin duda, otras muchas disposiciones de carácter particular; pero en las enumeradas consta todo lo esencial en materia de contabilidad pública en Francia.

II.—Año y Ejercicio

El año económico empieza y concluye con el año natural. Otro tanto pasa con el ejercicio, si bien éste tiene un período suplementario de ocho meses. Conviene distinguir con precision una cosa de otra.

Supongamos un Presupuesto cualquiera, el de 1882, por ejemplo. Ese documento, que se llama Presupuesto para el ejercicio de 1882, contiene la relacion de todos los gastos é ingresos autorizados por el Parlamento, y que se han de realizar en el citado período. Todo ingreso, todo gasto, cuya autorizacion conste en el Presupuesto, *budget,* entra en la cuenta del ejercicio, que, como ya hemos dicho, se prolonga durante ocho meses del año siguiente. El ejercicio, como lo dice Mr. Clergier, está, por tanto, constituido de derechos que se convierten en hechos, mientras que la contabilidad del año se limita á consignar

rano, fueron sometidos al exámen de los Parlamentos; los créditos de que los ministros podian disponer, limitados, y ningun gasto nuevo se pudo autorizar sin que una ley lo concediese.

Inauguróse tambien la práctica de presentar, en cada nueva legislatura anual, la cuenta de gastos é ingresos, y la responsabilidad del poder no queda á salvo mientras una ley no aprueba las operaciones realizadas. Esos principios fueron establecidos por las leyes de 25 de Marzo de 1817 y de 15 de Mayo de 1818, y completados por disposiciones legales y reglamentos posteriores.

En 14 de Setiembre de 1822, una Ordenanza real definió y constituyó el *ejercicio*, distinguiéndolo del *año*, y le señaló un límite (1). Esa Ordenanza concluyó con un abuso verdaderamente inconcebible, cual era el de que los ordenadores de pagos estaban autorizados, por un decreto de 1806, para designar por sí y ante sí los justificantes que debian acompañar á las cuentas. Todas esas disposiciones, y otras muchas de menor importancia, fueron reunidas en un cuerpo de doctrina en 1838. Este último trabajo, convenientemente corregido, fué elevado á la catego-

(1) Para redactar este capítulo primero he consultado á menudo *La Compatibilité publique en France*, por Mr. Clergier.

sicion de todos los cuadernos de un *budget* cualquiera, exige un gasto considerable.

Pues supongamos que, como sucede en realidad, el Tesoro francés, queriendo enterar á los contribuyentes de la situacion de las arcas nacionales, publique con fecha de 31 de Diciembre, una cuenta detallada, renglon por renglon y concepto por concepto, de todos los ingresos y gastos realizados en el año. ¿Qué sacará de ahí el que lo lea? Solamente conocer el movimiento de fondos, pero como éste se refiere al período ordinario del ejercicio corriente, más al período de ampliacion del ejercicio anterior, y como, por otra parte, en Francia existe, no sólo un presupuesto ordinario, sino uno extraordinario, resulta que se necesitará mucho trabajo y alguna instruccion especial, para llegar á poner en claro, con sólo las cuentas del Tesoro, la situacion general de los diferentes servicios.

Que no exagero lo encontrará demostrado el lector en el capitulo segundo, viendo la situacion difícil y embarazada á que ese sistema de contabilidad, unido á otras causas, ha conducido á la Hacienda francesa, tan próspera en estos últimos años. Claro está que, con semejante confusion de años y ejercicios, y presupuestos ordi-

los hechos que en el mismo ocurran, sin distinguir entre los que pertenezcan al ejercicio ordinario corriente, de los que corresponden al período de ampliacion del ejercicio anterior.

Así es que, mientras el Tesoro lleva sus cuentas por año, el Presupuesto, permítase la imágen, las lleva por ejercicio. La entidad Tesoro apunta como ingreso en sus libros todo lo que entra en sus cajas, de 1.º de Enero á 31 de Diciembre, ya pertenezca al período ordinario del *budget* corriente, ya al período de ampliacion del *budget* anterior. Lo mismo sucede con los gastos.

El lector se dará cuenta difícilmente, á ménos de tener una larga práctica de la contabilidad pública, de esa confusa organizacion.

Téngase en cuenta que, como se ha demostrado en el cuaderno relativo á la contabilidad pública de Inglaterra, una de las primeras cosas de que debe cuidar la Administracion de la Hacienda, es de que el público, la masa general de los ciudadanos, sepan á toda hora la situacion de la fortuna nacional. Por eso es por lo que los ingleses ponen á la venta, á precios ínfimos, la coleccion de las leyes relativas á la Hacienda, ejemplo no seguido en Francia, donde la adqui-

concision, primer objeto de un estudio como el actual, diré solo que en todo el período del Imperio personal, el Presupuesto era examinado y modificado por el Consejo de Estado, antes de ser sometido á las deliberaciones del Cuerpo Legislativo. Luego, el citado Consejo, unido á una comision de ésta última Asamblea, hacía, de acuerdo con los ministros, las alteraciones que se considerasen oportunas, en vista de la discusion que habia de efectuarse en el Parlamento napoleónico.

Hoy no sucede lo mismo. Cada ministro forma por capítulos y artículos el Presupuesto de gastos de su departamento, y lo envia al de Hacienda, que añade el suyo, y completa todo con el Presupuesto de ingresos. La ejecucion del plan de obras públicas de Mr. de Freycinet, hace que el ministerio correspondiente presente dos Presupuestos, uno ordinario y otro extraordinario. Todos ellos, revisados por el ministro de Hacienda y discutidos y aprobados en Consejo de ministros, son depositados cada año sobre la mesa de la Cámara de diputados, que los examina y vota, despues de lo cual pasan al Senado.

En Francia se ha discutido mucho acerca de si el Presupuesto debe presentarse en *bruto* ó si

narios y extraordinarios, no ya el modesto industrial ni el indivíduo que debe trabajar ocho ó diez horas al dia, sino ni siquiera los diputados y senadores, pueden seguir la marcha de la Administracion de la Hacienda.

Gracias á ese sistema, ayudado por el crecimiento de los ingresos, que la prensa política comentaba y explicaba á su manera, llegó el público á formarse la ilusion de que los recursos de la Hacienda francesa no tenian límites, y se presentaron al Parlamento infinidad de proposiciones, que hacian necesarios considerables suplementos de crédito, con lo cual se ha llegado á comprometer el equilibrio del Presupuesto.

Nada de esto hubiera sucedido si el sistema de contabilidad tuviese carácter comercial, pues entónces, como en Inglaterra pasa, el público no habria concebido infundadas ilusiones, que ahora se encarga la realidad de desvanecer.

III.—Formacion y presentacion de los Presupuestos

Como es de suponer, la manera de formar los Presupuestos ha variado en Francia con los regimenes políticos que se han sucedido. Sin entrar en detalles que dañarian á la brevedad y

ducen en anulaciones y suplementos de créditos y en diferencias enormes de recaudacion, haciendo á la vez difícil que el público se entere de la situacion exacta de los ingresos y los gastos nacionales.

Hay que decir que esa práctica, introducida sin duda por la Administracion, ha echado tales raíces, que ningun Gobierno puede ir contra ella sin excitar quejas y reclamaciones generales. El Ministerio francés que dejase llegar las vacaciones parlamentarias del verano sin haber depositado los Presupuestos sobre la mesa de la Cámara popular, correria el riesgo de ser derribado por ese solo hecho. Es verdad que en las reuniones de Agosto de los Consejos generales se hace el reparto de las contribuciones directas; pero esta práctica es, no causa, sino efecto de la primera. Muchos discursos y artículos se han escrito ya contra ambos, así como contra la fijacion del año económico, que algunos quisieran ver empezar en 1.º de Julio, y terminar en 30 de Junio del año siguiente, en vez de dejarle los límites actuales de 1.º de Enero y 31 de Diciembre.

Conviene tambien señalar una razon que se da en defensa de la tan prematura presentacion

debe ser *neto*. Llámase Presupuesto bruto al que apunta los ingresos totales, sin separar antes de ellos los gastos de recaudacion, y lleva estos á un capítulo especial del Presupuesto del ministerio de Hacienda; y Presupuesto neto al que cuenta como ingresos la diferencia entre lo pagado por los contribuyentes y el coste de la recaudacion. Se ha adoptado el primer sistema, tanto por no complicar con una nueva division los ya oscuros Presupuestos franceses, cuanto porque el sistema de Presupuestos netos puede inducir en error respecto de los sacrificios exigidos al país, dejando por otra parte fuera de la fiscalizacion parlamentaria, los gastos de recaudacion.

La presentacion de los Presupuestos á la Cámara de Diputados se efectúa mucho antes del año para que han de servir. Mr. Tirard estaba en Diciembre de 1882 formando los Presupuestos para 1884. En Marzo de 1883 ha sido depositado sobre la mesa de la Cámara de Diputados el Presupuesto ordinario para 1884; el extraordinario lo será en Abril ó Mayo. Semejante precipitacion en confeccionar y presentar esos documentos, expone á los ministros de Hacienda franceses á cometer errores considerables, que luego se tra-

concede la Constitucion de 1875 al Parlamento. Segun el pacto fundamental, las atribuciones de las dos Cámaras en este punto son exactamente las mismas, pero la autoridad de Mr. Gambetta y las preocupaciones del partido republicano contra el Senado, han hecho que, á estas horas, la Asamblea del palacio de Luxemburgo esté reducida pura y simplemente á poder reducir los gastos, y eso si los diputados lo aprueban en una segunda deliberacion.

Cada vez que los senadores han tratado de modificar un impuesto, cada vez que han querido restablecer un gasto suprimido por los diputados, por ejemplo, en el Presupuesto de Cultos, han encontrado ante sí la oposicion resuelta de la Cámara popular. A veces ésta ha cedido en algo, pero en lo ménos posible, cuando se ha visto apremiada por la necesidad de votar los Presupuestos antes del 31 de Diciembre. En rigor, puede decirse, sin aventurar nada, que el Senado francés es hoy, en materia de Presupuestos, una oficina limitada á registrar los acuerdos de la Cámara popular.

En cuanto á ésta, es dueña absoluta de quitar, poner, modificar, corregir el proyecto que presenta el Ministerio. Para ello nómbrase una Co-

de los Presupuestos. Sostienen algunos que debe hacerse así para dar tiempo de examinarlos á *ambas* Cámaras. En la práctica sucede que la de diputados dispone de muchos meses con tal objeto, pero es sumamente raro que el proyecto de ley de que vengo hablando entre en el Senado antes del 1.º ó del 15 de Noviembre. De todos modos, conste que el público exige la conservacion del método actual, tanto, que uno de los argumentos explotados con más éxito contra Mac-Mahon en 1877, fué el de que, haciéndose las elecciones generales en 14 de Octubre, no habria tiempo de discutir los Presupuestos. No lo hubo, en efecto, pero fué por convenir así al partido republicano que, valiéndose de arma tan poderosa, obligó al mariscal á capitular. En el primer cuaderno se ha visto que en Inglaterra el Presupuesto se vota definitivamente despues del comienzo del año económico, que allí tiene lugar en 1.º de Abril.

IV.—Discusion en las Cámaras

Todo lo que en los párrafos siguientes se dirá de la Cámara popular, es aplicable al Senado, si bien este Cuerpo se ha dejado arrebatar de hecho las facultades que en materia de impuestos

concede la Constitucion de 1875 al Parlamento. Segun el pacto fundamental, las atribuciones de las dos Cámaras en este punto son exactamente las mismas, pero la autoridad de Mr. Gambetta y las preocupaciones del partido republicano contra el Senado, han hecho que, á estas horas, la Asamblea del palacio de Luxemburgo esté reducida pura y simplemente á poder reducir los gastos, y eso si los diputados lo aprueban en una segunda deliberacion.

Cada vez que los senadores han tratado de modificar un impuesto, cada vez que han querido restablecer un gasto suprimido por los diputados, por ejemplo, en el Presupuesto de Cultos, han encontrado ante sí la oposicion resuelta de la Cámara popular. A veces ésta ha cedido en algo, pero en lo ménos posible, cuando se ha visto apremiada por la necesidad de votar los Presupuestos antes del 31 de Diciembre. En rigor, puede decirse, sin aventurar nada, que el Senado francés es hoy, en materia de Presupuestos, una oficina limitada á registrar los acuerdos de la Cámara popular.

En cuanto á ésta, es dueña absoluta de quitar, poner, modificar, corregir el proyecto que presenta el Ministerio. Para ello nómbrase una Co-

mision, análoga á la que en el Congreso español funciona, la cual ha sido siempre, áun bajo el Imperio, un verdadero poder. Tal carácter ha subido de punto cuando han ambicionado dirigirla hombres de la autoridad de Mr. Gambetta, y áun de sus sucesores MM. Brisson y Wilson. El primero, sobre todo, fué en tal puesto el verdadero jefe del poder en la República.

Esa Comision examina los Presupuestos, los discute, llama á su seno á los ministros tantas veces como quiere para pedirles explicaciones, y luego el *rapporteur général* redacta un informe, el cual es sometido á las deliberaciones de la Cámara. Además, la Comision de Presupuestos en pleno elige tantas subcomisiones como Presupuestos particulares existen. Cada una de ellas nombra un ponente que se llama *rapporteur* del Presupuesto de Guerra, del de Marina, etc., quien á su vez redacta un informe particular sobre los servicios objeto de su exámen.

La palabra en la discusion sobre la totalidad, la lleva el *rapporteur général*, lo cual no quita para que puedan intervenir en ella, tanto el presidente de la Comision, cuanto cualquier otro miembro designado al efecto por sus colegas. Lo mismo sucede en la discusion de los ingresos.

En la de los Presupuestos particulares, tal cuidado incumbe al *rapporteur* especial. Toda enmienda al proyecto aceptada por la Comision es examinada por ésta, despues de lo cual manifiesta si la admite ó si propone á la Cámara que la rechace.

El voto de los Presupuestos se hace por artículos y capítulos, dándose á veces contradicciones singulares. Por ejemplo, al discutirse el Presupuesto para 1883, la Cámara, al votar por artículos el Presupuesto de Cultos, redujo á una cantidad irrisoria el haber del Arzobispo de París, á peticion de la extrema izquierda, y luego al votar el capítulo entero, restableció la cifra presentada por la Comision. Los radicales, con motivo de ese suceso, intentan, antes de que se discuta el Presupuesto relativo á 1884, arrancar á la Cámara la declaracíon de que todo voto emitido sobre un artículo queda firme, y no puede ser alterado luego, al efectuarse la votacion por capítulos.

V.—Importancia de la Comision de Presupuestos

Pudiera creerse que la Comisíon de Presupuestos deja de funcionar cuando aquellos son

aprobados, pero no es así. La Comision vive todo un año, y ante ella comparecen constantemente ministros y diputados, lo cual la da un prestigio, una autoridad y un poder de que se comprende el alcance, con sólo decir que ella dicta de antemano con sus informes y pareceres los votos que luego confirma, con escasísimas modicaciones, la Cámara popular.

Ya se trate de anulaciones ó aumentos de crédito, vengan de la iniciativa gubernamental ó de la parlamentaria, ya se discuta un suministro á la Administracion, la creacion de escuelas, la indemnizacion de Saida, el cambio de uniformes del ejército, la organizacion de un nuevo regimiento de Artillería, con tal de que la idea toque en algo, poco ó mucho, á la Hacienda públíca, la Comision de Presupuestos ha de examinar todo, ha de dar dictámen sobre todo, constituyéndose así en tutora de los ministerios. ¿Cómo no habia de ser ese Cuerpo un poder dentro del Parlamento, si en rigor tiene en sus manos, segun la frase consagrada, *los cordones de la bolsa*?

En España, la Comision de Presupuestos deja de funcionar, aunque no de existir, así que éstos han sido aprobados, y cada ley particular que toca á la Hacienda pública exige el nombra-

miento de una Comision particular tambien. En Francia no; y de ahí, lo repito, nace la influencia casi omnipotente de esta especie de comité.

Respecto de los créditos extraordinarios y suplementarios, diré que en Francia cualquier diputado, como tambien el Gobierno, puede pedirlos en cualquier momento y sea cual fuere el destino á que hayan de ser consagrados. Por cierto que ni los representantes ni los ministros dejan de usar y de abusar de esa iniciativa. Raro es el momento en que no hay pendiente alguna peticion de crédito ó alguna anulacion de un crédito concedido antes. Así es imposible que el público siga la marcha de las operaciones de la administracion financiera. Cuando se vota un suplemento de crédito, es obligatorio especificar los recursos con que se ha de hacer frente á ese nuevo gasto. En la práctica, ésta garantía resulta nula, pues con poner *«á cubrir con la Deuda flotante, ó con los recursos generales del Presupuesto,»* se salva la dificultad.

Un crédito no puede recibir más destino que aquel para que ha sido votado, lo cual no obsta para que se acuse á algunos ministros de hacer en sus respectivos departamentos trasferencias que no tienen derecho á realizar. Los ingresos

autorizados no son ni un *máximum* ni un *mínimum;* son sólo una *probabilidad.* Si luego resultan superiores ó inferiores á la cifra fijada por el Parlamento, nada se puede objetar. No así en lo tocante á los gastos: cada cifra señalada para ellos es un *máximum,* pero en la práctica ese precepto resulta desvirtuado por las contínuas peticiones de créditos nuevos, y las trasferencias realizadas por decreto, dentro de un mismo capítulo.

En el caso de no hallarse abiertas las Cámaras, los créditos suplementarios y extraordinarios pueden ser concedidos por decretos acordados en Consejo de Estado, despues de deliberacion del de Ministros. Esos decretos deben presentarse á la aprobacion del Parlamento en los quince dias siguientes á la reunion del mismo. En Inglaterra, y en general en todos los países constitucionales, el Poder ejecutivo puede tomar, en casos excepcionalmente urgentes, y en ausencia de la Representacion Nacional, providencias análogas, bajo la responsabilidad de los ministros que las dicten.

Si se compara esta organizacion con la descrita en el cuaderno relativo á la Gran Bretaña, se notan dos diferencias esenciales:

1.ª En el Parlamento inglés no hay Comision especial de Presupuestos, sino que la Cámara de los Comunes entera, constituida en comité, con un presidente y reglamento especial, hace las veces de la Comision francesa cuyo funcionamiento acabo de describir.

Y 2.ª En Francia el diputado puede pedir aumentos indefinidos en los gastos, mientras en Inglaterra puede pedir la reduccion de los propuestos por el Gobierno, pero nunca su aumento.

Fíjese en esta última diferencia el lector, porque el malestar de la Hacienda francesa depende tanto de ella, como del retraso en la presentacion y exámen de las cuentas.

VI.—Estructura de los Presupuestos

No tengo para qué hacer la historia de las divisiones y unificaciones introducidas en los Presupuestos franceses. La más notable en los últimos años del Imperio fué la separacion practicada por el ministro Fould, quien en 1863 dividió el Presupuesto en *ordinario* y *extraordinario*, denominaciones que se suprimieron despues de 1870, abriéndose á la vez una *cuenta de liquidacion*, comprensiva de los gastos extraordinarios y accidentales consecuencia de la guerra contra

Alemania, á los cuales fueron destinados recursos excepcionales tambien.

Como el entrar en detalles relativos á ese período no contribuiría en nada á la concision ni claridad de este estudio, vengamos á lo que nos importa, esto es, á la estructura actual del Presupuesto francés.

Por primera vez, en 1879, se volvió á dividir el Presupuesto. El proyecto de ley presentado á la Cámara de diputados en la sesion de 24 de Junio de 1882, con objeto de regular definitivamente los gastos é ingresos de dicho ejercicio, de 1879, comprende cuatro divisiones, á saber:

1.º *Presupuesto ordinario*, sobre cuyo carácter daré detalles en seguida.

2.º *Presupuesto extraordinario*, llamado *Budget des dépenses sur ressources extraordinaires*. Traduciré algunas líneas de este título, para que se comprenda bien el carácter de la division, y lo que en ella se incluía.

«Comprende, dice el proyecto de ley, los créditos destinados á acabar de cubrir los gastos de la segunda cuenta de liquidacion; y, por otra parte, los créditos necesarios para los grandes trabajos públicos comenzados en 1877 y 1878. Este Presupuesto extraordinario está alimenta-

do por el producto de la emision de nuevas rentas 3 por 100, amortizables en 75 años, cuya creacion ha sido autorizada por ley de 11 de Junio 1878.»

3.º *Presupuesto de gastos sobre recursos especiales.*

Segun el art. 10 de la ley de Presupuestos de 4 Mayo 1834, los créditos destinados al servicio de este Presupuesto, aumentan ó disminuyen segun que los ingresos han excedido ó han sido inferiores á las sumas presupuestas.

En cuanto á los gastos, solo pueden entrar en este Presupuesto los que reunan las condiciones siguientes:

No constituir un servicio obligatorio y permanente de carácter nacional:

Caber dentro de los ingresos del mismo Presupuesto.

Por consecuencia, los gastos autorizados por la ley anual de Presupuestos con destino al que estudio, son simplemente *previsiones*, puesto que están subordinados á la suma de los ingresos, y han de ser necesariamente inferiores ó iguales á éstos: nunca superiores.

Sin embargo, estos principios no han sido seguidos siempre con fidelidad, pues en los Presu-

puestos sobre recursos especiales se han incluido gastos de carácter general obligatorios, necesarios y permanentes, como los de inspeccion y vigilancia de los caminos de hierro en Francia y en Argelia; los de inspeccion y vigilancia del servicio de tranvías; los de vigilancia de sociedades y establecimientos diversos dependientes de los ministerios de la Guerra, del Comercio, de la Agricultura y de los Trabajos públicos; los de redaccion y administracion del *Bulletin Officiel des Communes*; los de hospitales en Argelia; los de constitucion de la propiedad individual indígena en Argelia; y los necesarios para pago de agentes del servicio postal y telegráfico, agregados á diversos establecimientos.

Mr. Tirard ha llevado al Presupuesto ordinario para 1884 esos gastos, restituyendo al *budget des dépenses sur ressources spéciales* el carácter que le habia señalado la ley de 2 de Julio de 1862.

Y 4.º *Presupuestos anejos agregados al Presupuesto general.*

No digo ahora nada sobre este último punto, porque á continuacion he de dar más detalles, así como sobre el anterior.

VII.—El Presupuesto de ingresos

Hé aquí el Presupuesto francés de ingresos en sus líneas principales. Tomo los datos siguientes del proyecto presentado á la Cámara de diputados por Mr. Tirard, ministro de Hacienda, en 3 de Marzo de 1883, y que se refiere, como he dicho más arriba, al ejercicio de 1884:

I.—Impuestos directos

	Francos
Contribuciones directas..............	386.108.100
Idem especiales, asimiladas á las contribuciones directas...............	25.804.960
Contribuciones ordinarias y especiales en Argelia........................	9.171.355
Total	421.084.415

II.—Productos del dominio público

	Francos
Productos del dominio forestal:	
En Francia	35.085.600
En Argelia.....................	350.214
Productos del dominio no forestal:	
En Francia.	17.694.000
En Argelia.	350.214
Total....................	53.570.306

III.—Impuestos y rentas indirectas

		Francos
Francia	Registro	574.691.000
	Timbre	159.415.000
	Aduanas	322.481.000
	Contribuciones indirectas	861.597.400
	Productos de los azúcares	179.236.000
	Impuesto sobre los vinos	135.316.000
	Correos	31.092.000
	Telégrafos	
	Total	2.416.377.400

		Francos
Argelia	Registro	4.008.000
	Timbre	3.560.000
	Aduanas	7.754.000
	Contribuciones diversas	2.835.000
	Correos	1.772.000
	Telégrafos	1.172.000
	Total	21.101.000

IV.—Diversas rentas

	Francos
Impuesto de 3 por 100 sobre la renta de los valores mobiliarios:	
Francia	49.945.000
Argelia	179.000
Productos universitarios	3.812.587
Suma y sigue	53.936.587

Suma anterior........	53.936.587
Multas y condenaciones pecuniarias:	
Francia.........................	7.726.895
Argelia.......	336.279
Reembolso por las campañas de caminos de hierro de los adelantos hechos á título de garantía de interés......	34.300.000
Descuentos y otros productos percibidos en ejecucion de la ley sobre pensiones civiles........................	21.546.000
TOTAL.....................	118.445.761

	Francos
V.—PRODUCTOS DIVERSOS.............	54.493.96

Esas cantidades, con más las arrastradas al Presupuesto para 1884, y que proceden del ejercicio de 1880 y 1881, por un total de 16.628.000 francos, elevan el Presupuesto francés de ingresos, tal como lo ha proyectado el ministro de Hacienda para el citado ejercicio, á la suma enorme de 3.103.700.843 francos.

Comparando ese Presupuesto de ingresos con el de 1883, se nota que se ha calculado un aumento en las rentas públicas de 53.618.533 francos, respecto del aludido año.

Si bien el ministro de Hacienda calcula que

los ingresos rendirán esa suma sobre los recogidos en 1883, sus evaluaciones son muy discutidas por los prácticos en materia de Hacienda pública, quienes llegan á anunciar para dentro de poco la creacion de nuevos impuestos.

El sistema de gastar y gastar sin atenerse á las sumas presupuestas, valiéndose para ello de los créditos extraordinarios y suplementarios, sistema que se ha seguido porque el retraso en aprobar las cuentas públicas ha hecho que el país y sus representantes se hayan exagerado la prosperidad de la Hacienda francesa, ese sistema es la causa del embarazo que se experimenta.

«Es, pues, indispensable poner término á los apasionamientos de los últimos años,» dice monsieur Tirard en su preámbulo. «Sin duda, muchas mejoras son todavía necesarias en los servicios de los diversos ministerios, muchos trabajos útiles quedan aún por ejecutar, del mismo modo que la intervencion del Estado sería, sin duda, eficaz, en multitud de obras de beneficencia y prevision; pero el primer deber que se impone á los poderes públicos *es el de subordinar los gastos á los ingresos de que dispone*. Los enormes excedentes de ingresos realizados durante muchos años consecutivos han favorecido dema-

siado la doble corriente que nos arrastraba de una parte á la rebaja de los impuestos y de otra á los aumentos de gastos, justificados seguramente, pero que hubieran podido irse sumando unos con otros sin tanta precipitacion.»

No se crea, sin embargo, que la perspectiva de nuevos gastos asusta á los diputados: por el contrario, hay algunos que fundan en eso la victoria de sus más caras ideas. Sin ir más lejos, citaré á Mr. E. Lockroy, quien ha sostenido en un artículo reciente que la separacion de la Iglesia y el Estado se realizará antes de poco. Mr. Lockroy está persuadido de que el aumento creciente de gastos obligará á la Cámara á echar mano de todos los recursos posibles. Antes de acudir á la conversion y á los empréstitos, se deberá disponer, segun aquel diputado, de los 50 millones que suma el Presupuesto de cultos (1).

Lo malo es que con eso apenas tendrán los ministros para hacer boca.

(1) Mr. Lockroy se equivocó al decir esto en las primeras semanas de 1883. Solo el Presupuesto de 1884 ha exigido la conversion del 5 por 100 en 4 1|2, descontentando á una masa considerable de pequeños capitalistas, y la emision de un empréstito de 350 millones de francos. Al revisar definitivamente estas cuartillas, en Febrero de 1884, el gobierno anda sin saber cómo equilibrar los ingresos y los gastos en el Presupuesto para 1885. Parece que se piensa en una nueva contribucion.

Los ingresos mencionados se destinan al Presupuesto de gastos ordinarios.

VII.—Presupuesto de gastos ordinarios.

Todas las explicaciones que pudieran darse no harán comprender al lector el estado del Presupuesto ordinario de gastos, tan bien como la descripcion del mismo. Por eso adopto este método, y apuntaré las principales secciones, segun resultan del proyecto de Mr. Tirard para 1884.

Para la deuda pública, dotaciones y gastos de los poderes legislativos, señálase la suma de 1.360.882.162 francos. Esta parte contiene, pues, obligaciones de primer órden, análogas á las que se consignan en el *Fondo consolidado* inglés, aunque haya entre unas y otras bastante diferencia. De la exactitud con que las principales naciones pagan los intereses de su deuda; de la preferencia concedida á ese servicio, podríamos sacar bastantes enseñanzas para España, pues más que los motines y los pronunciamientos, nos ha desacreditado ante el mundo la historia de nuestra Hacienda.

Véase, pues, el esqueleto del Presupuesto francés de gastos ordinarios:

	Francos.
PRIMERA PARTE.	
Deuda pública, etc	1.360.882.162
SEGUNDA FARTE.	
Servicios generales.	
Ministerio de la Justicia y Cultos:	
Justicia	36.120.392
Cultos....................	51.999.006
Ministerio de Negocios Extranjeros..	14.864.700
Ministerio del Interior:	
Interior	62.319.158
Argelia	9.406.430
Ministerio de Hacienda............	20.135.370
Ministerio de Correos y Telégrafos...	2.355.642
Ministerio de la Guerra...........	605.307.000
Ministerio de la Marina y de las Colonias:	
Servicio de la Marina......	204.570.377
Servicio colonial..........	33.392.209
Ministerio de la Instruccion pública y de las Bellas Artes:	
Servicio de la Instruccion pública	134.838.151
Servicio de las Bellas Artes.	16.686.195
Ministerio del Comercio............	20.701.714
— de la Agricultura........	25.760.640
— de los Trabajos públicos..	145.036.440
TOTAL....................	1.383.493.424

	Francos
TERCERA PARTE.	
Gastos de monopolios y percepcion de impuestos y rentas públicas:	
TOTAL....................	338.609.107
CUARTA PARTE.	
Reembolsos, restituciones y primas;	
TOTAL....................	20.456.500
TOTAL GENERAL...............	3.103.441.193

Ese proyecto de Presupuesto de gastos ordinarios para 1884, recarga los de 1883 en 53.648.169 francos. Por este camino es por el que Mr. Lockroy piensa llegar á la supresion de las dotaciones de los cultos, ó lo que es lo mismo, del culto católico, pues los demás no excitan la cólera radical.

IX.—Presupuesto extraordinario.

Como ya lo he dicho, el verdadero nombre de este Presupuesto es el de *budget des dépenses sur ressources extraordinaires*. El proyecto para 1884 no ha sido formado aún en la época en que rehago estas cuartillas (Abril de 1883), pues el Gobierno, sin recursos para continuar el plan de obras públicas á que Mr. de Freycinet ha dado nombre, los busca en un contrato con las grandes

compañías de caminos de hierro. Por eso descri·biré este Presupuesto, valiéndome del vigente en 1883, votado en Diciembre de 1882.

Por el artículo 1.º de la ley que lo autorizó, se concedian á los diversos ministerios créditos por valor de 198.141.033 francos.

Esos créditos se repartian de la manera siguiente:

Al personal de los ingenieros de puentes y calzadas agregados á los servicios extraordinarios, 1.175.500 francos.

Al personal de los subingenieros de la misma clase, destinados á igual servicio, 38.000 francos.

Al personal de los conductores de puentes y calzadas agregados á los trabajos extraordinarios, 2.740.000 francos.

Al personal de empleados secundarios de idem, idem, 1.777.000 francos.

Destinábanse tambien á la mejora de los cáuces y barras de los rios, 33.960.000 francos.

Al establecimiento y mejora de los canales de navegacion, 57.950.000 francos.

A la mejora y conclusion de puertos marítimos, 49.870.000 francos.

Al estudio y trabajos de caminos de hierro

ejecutados por el Estado, 9.034.200 francos.

Subvencion á las Compañías concesionarias de caminos de hierro, 500.000.

Rescate de líneas de caminos de hierro, 3 millones.

Trabajos de conclusion por el Estado de las líneas rescatadas en virtud de la ley de 18 de Mayo de 1878, 7.100.000 francos.

Trabajos de conclusion por el Estado de las lineas rescatadas fuera de la ley de 18 de Mayo de 1878, y de las líneas adquiridas por el Estado como consecuencia de caducidades definitivas, 20 millones de francos.

Trabajos extraordinarios en Argelia (puertos, faros y canales), 3.246.333 francos.

A esas sumas, de que podia disponer el ministerio de Trabajos públicos, habia que agregar las concedidas al de Correos y Telégrafos para personal y material de las líneas subterráneas, formando en junto 7.750.000 francos.

Esos gastos sumaban, como los ingresos autorizados en el art. 1.º de la ley, 198.141.033 francos.

Al llegar aquí repetiré una cosa ya dicha, á saber: que adopto el método de describir los Presupuestos, por creer que así el lector for-

mará de ellos idea muchísimo más clara que si me limitase á consignar cuáles son los servicios que pertenecen á cada ramo, y el por qué de su creacion. Con el método que he seguido en esta exposicion se conoce un Presupuesto francés en sus cifras absolutas y en las relativas de los diversos departamentos ministeriales.

Esos gastos extraordinarios de 1883, debian cubrirse:

1.º Con el excedente del producto de la consolidacion de deuda flotante, autorizada por el art. 6.º de la ley en que me ocupo;

y 2.º Con los pagos efectuados y pendientes de realizacion por las Compañías de caminos de hierro, á título de reembolso, de los adelantos que les han sido hechos por el Estado como garantía de intereses.

Dispúsose por fin, que si esos ingresos no bastaban para cubrir los gastos señalados, se tomase lo que faltára con cargo á la deuda flotante.

Abrióse además, al Ministro de Trabajos públicos, un crédito de 250 millones de francos, con destino al estudio y trabajos de caminos de hierro ejecutados por el Estado, suma que debia sacarse de los restos de créditos de los ejerci-

cios anteriores. Por eso declaraba la ley de una manera terminante, que «el empleo de ese crédito no se efectuaría sin que precediese la anulacion, hasta concurrencia de una suma igual, de los restos de créditos no empleados en los ejercicios precedentes.»

En las mismas condiciones se abrió al Ministerio de la Guerra un crédito de 81.400.000 francos: 15 millones y medio para la Artillería, 40 para el arma de Ingenieros, 13.300.000 para subsistencias, 1.500.000 para hospitales y ambulancias militares, 11 millones para vestuario, y 100.000 francos destinados á otros servicios de menor importancia.

Al llegar aquí conviene llamar la atencion del lector sobre lo mal que puede seguir el público, ó como dicen los republicanos franceses, *el sufragio universal*, la marcha de la Hacienda pública. ¿Cómo ha de poder el lector darse cuenta de la marcha de los recursos y gastos generales, siguiéndola en un presupuesto ordinario y uno extraordinario, que necesitan para realizarse el año cuya denominacion llevan, más ocho meses del año siguiente, en los cuales, por tanto, debe cada francés seguir la marcha de cuatro presupuestos?

Porque eso es evidente: el ciudadano francés debe tener fija su vista durante los ocho primeros meses de 1883, por ejemplo:

En el Presupuesto ordinario de 1883;

En el Presupuesto extraordinario de 1883;

En el Presupuesto ordinario de 1882,

Y en el Presupuesto extraordinario de 1882, sin contar los ménos importantes llamados *de gastos sobre recursos especiales y Presupuestos anejos al general,* que ya he nombrado más arriba, y que voy á describir.

El ciudadano cuidadoso sólo tiene cuatro meses del año de descanso relativo, en los que, sin embargo, necesita seguir la marcha de dos Presupuestos. Además tiene que pasar algunos meses y años esperando las cuentas de dos ó tres ejercicios anteriores.

Si se piensa, por otra parte, que esa confusion tan dañosa, puesto que impide al ciudadano ejercer la vigilancia sin la que no hay buena gestion financiera posible, si se piensa que esa confusion podría suprimirse sin inconveniente ninguno para la Administracion, causará extrañeza la tenacidad con que ésta sostiene sus errores, y la facilidad con que imita los de otros pueblos.

Se dirá que si Inglaterra no tiene Presupuesto extraordinario con carácter de permanente, es porque en ella el Estado no construye caminos de hierro; á eso se contesta fácilmente recordando que en la descripcion que acabo de hacer, figuran renglones pertenecientes á Guerra, Correos y Telégrafos.

Pero, de todos modos, ¿qué inconveniente puede haber en que los gastos relatados en las páginas anteriores, y que figuran en el Presupuesto extraordinario francés de 1883, figurasen en el ordinario?

Razones de contabilidad, de órden, de claridad, de economía, no hay que á tal cosa se opongan.

Lo único que hay es una razon política. Los Gobiernos gustan de disponer, allí donde el público lo permite, de cierta elasticidad engañadora, que sirve para inducir á error á los pueblos, y retardar el conocimiento de la verdad. ¿Faltan ingresos para nivelar los gastos ordinarios? Pues se llevan á los extraordinarios algunos renglones, y allí se les cubre, ó con ingresos eventuales, ó por medio de nuevos recursos que en los Presupuestos ordinarios hubiesen producido mal efecto.

Mr. Paul Leroy Beaulieu ha hecho en su periódico *L'Economiste français*, la demostracion, que no tengo para qué repetir aquí, de que los Presupuestos de 1881 han saldado con déficits, que la Administracion ha ocultado, llevando á cubrirlo, de una manera disimulada, varios excedentes de ejercicios anteriores.

Me limitaré á consignar que no hay órden completo en la Hacienda, ni es posible que los ciudadanos sepan la situacion de la fortuna nacional, si á los males que resultan de la falta de espíritu de economía, y del retraso en el exámen de las cuentas públicas, se añade este lío de varios Presupuestos, divididos en períodos ordinarios y períodos de ampliacion.

X.—Presupuesto de gastos sobre recursos especiales

A lo dicho en el párrafo VI sobre este Presupuesto, tengo algo que añadir. Defínese más claramente su carácter, diciendo que si forma parte de los generales del Estado, es sólo como medida de órden, pues los ingresos que al mismo se destinan, así como los gastos en él incluidos, tienen, no carácter nacional, sino departamental. Por eso es por lo que, como lo he dicho

en el aludido párrafo, Mr. Tirard ha sacado del documento legislativo de que trato, ciertos gastos que tienen carácter de generales, llevándolos al ordinario del Estado. Las atenciones incluidas en el Presupuesto de gastos sobre recursos especiales, han de carecer de la indicada circunstancia.

El proyecto del Ministro relativo á 1884, señala como ingresos especiales, los siguientes:

	Francos
Contribuciones directas (céntimos adicionales)	337.919.946
Contribuciones especiales	1.099.880
Productos eventuales departamentales	114.143.000
Productos especiales diversos	1.562.500
TOTAL	454.725.326

Esas sumas se repartirán entre los departamentos ministeriales siguientes:

	Francos
Hacienda	176.927.026
Interior	260.243.400
Marina y Colonias	240.000
Instrucción pública	14.992.700
Agricultura	2.322.200
TOTAL	454.725.326

Este Presupuesto de los gastos que el Estado ejecuta con ingresos departamentales, y por cuenta de los departamentos, será en 1884, si las Cámaras aprueban los proyectos de Mr. Tirard, superior al de 1883 en 37 millones, 793.897 francos.

Respecto de los ingresos autorizados con destino al Presupuesto de gastos sobre recursos especiales, conviene añadir algunos detalles.

El máximum de los céntimos que los Consejos generales pueden votar, en virtud del art. 58 de la ley de 10 de Agosto de 1871, sobre las cuatro contribuciones directas (territorial, personal-mobiliaria, de puertas y ventanas y de patentes) se fija para 1884 en 25 céntimos sobre las dos primeras, mas un céntimo sobre las cuatro contribuciones directas.

El máximum de céntimos extraordinarios que podrán votar para 1884 los Consejos generales, se fija en 12 céntimos.

El de la contribucion especial que se puede establecer sobre las cuatro contribuciones directas, en caso de omision en el Presupuesto departamental de un crédito suficiente para hacer frente á ciertos gastos de carácter urgente, es-

pecificados en una ley de 1871, se fija para 1884 en 2 céntimos.

Los Consejos municipales, por su parte, podrán votar hasta 20 céntimos.

Además, en caso de insuficiencia de los recursos consignados, el Gobierno podrá imponer de oficio á los Ayuntamientos hasta 10 céntimos, y hasta 20 si se trata de pagar deudas originadas por condenas judiciales.

Si los céntimos ordinarios no bastan para el entretenimiento de los caminos vecinales de gran comunicacion, y en casos extraordinarios, para los gastos que ocasione toda la red de caminos vecinales, podrán añadirse en 1884, 7 céntimos adicionales más, á las cuatro contribuciones directas.

Esto basta para dar al lector idea del Presupuesto en que me ocupo. Sus ingresos se sacan de los departamentos, por medio de céntimos adicionales; sus gastos tienen por objeto servicios de carácter departamental tambien, que durante mucho tiempo figuraron entre las cargas generales del Estado, pero que despues se han separado de éstos.

Un rasgo especial del aludido Presupuesto consiste en que los créditos votados con destino

al mismo, no caducan, aunque hayan quedado sin empleo en el ejercicio correspondiente. Por tal razon, en estos Presupuestos no existe nunca déficit ni sobrante; cada uno de ellos se salda por el siguiente, y se dice que los gastos son siempre iguales ó inferiores á los ingresos; nunca superiores.

El ministro de Hacienda ejecuta, por medio de sus agentes en provincias, la recaudacion de los ingresos de este Presupuesto, y forma la cuenta de los mismos. Los de gastos son formados por los Ministerios que los ordenan, y toda esa documentacion pasa al exámen del Tribunal del ramo.

Para que no queden dudas relativamente al carácter del Presupuesto de gastos sobre recursos especiales, consignaré aquí algunos de los servicios que forman parte de él, como son, el catastro, la instruccion primaria, las escuelas normales primarias y los socorros á la agricultura por pérdidas materiales, caminos vecinales, etc.

XI.—Presupuestos anejos

Son los siguientes: el de la Imprenta Nacional, el de la Legion de Honor, Fabricacion de

Monedas y Medallas, Caja de la dotacion del Ejército, Caja de los Inválidos de la Marina, y Escuela Central de Artes y Manufacturas.

El total de ingresos y gastos de esos Presupuestos se calcula para 1884 en 91 millones 476.913 francos.

La Imprenta Nacional cuenta como ingresos el producto de las impresiones que le encargan los distintos Centros del Estado; la Legion de Honor percibe los intereses de sus rentas sobre valores del Estado y paga las pensiones de los miembros de la Orden; las Casas de Moneda se costean con las sumas retenidas por acuñaciones; la Caja de dotacion del Ejército está en liquidacion; la Caja de Inválidos de la Marina percibe una subvencion del Tesoro que, con algunos valores que aquélla posee, y várias retenciones en los gastos del ministerio correspondiente, le permiten cubrir sus atenciones; y las pensiones pagadas por los alumnos de la Escuela Central de Artes y Manufacturas cubren los gastos del establecimiento.

XII.—El Ministerio de Hacienda

No estará demás dar idea de la organizacion del Ministerio de Hacienda, cuyo jefe tiene la

importancia de todo el que recauda y administra las sumas enormes apuntadas en los párrafos anteriores. Generalmente, en Francia no han faltado nunca hombres competentes á la cabeza del ministerio á que me refiero; los Fould, los Magne, los Mathieu-Bodet, los Pouyer-Quertier, y Léon Say son demasiado conocidos, para que haya que añadir nada sobre este punto. En estos últimos tiempos, y á partir de la caida de Mr. de Freycinet en 1882, se han dirigido contra los nombramientos de ministros críticas acerbas y fundadas. Mr. Tirard, en efecto, no parecia preparado para dirigir tan importante departamento, si se piensa que además su subsecretario era un médico, sólo como médico conocido.

En resúmen, diré que se notan en Francia síntomas alarmantes del desarrollo de una clase que ha hecho mucho mal á España, y que se lo está haciendo á los Estados-Unidos, la de los políticos de oficio, que con igual desenvoltura aceptan la cartera de Hacienda, que la de Gracia y Justicia, ó la de Guerra y Marina.

El ministerio de Hacienda francés comprende, segun Mr. Clergier, de cuyo estudio sobre la contabilidad francesa hay que hacer cumplidos elogios, los departamentos que siguen:

Gabinete del Ministro.—Asuntos reservados; correspondencia personal; audiencias.

Direccion del personal.—Trabajo de presentacion á los empleos vacantes; preparacion de los decretos y órdenes de nombramientos; promociones en la Orden de la Legion de Honor; licencias.

Secretaría general.—Material del Hotel y de las oficinas; biblioteca; archivos y contraseñas; ordenacion y contabilidad de los gastos del ministerio; inspeccion administrativa de los monopolios financieros ejercidos por el Estado; servicio de la inspeccion general de la Hacienda.

Direccion del movimiento general de fondos.—Cuenta del empleo de los créditos legislativos: visto bueno y órden de pago de los libramientos ministeriales; distribucion de los fondos en los departamentos; teneduría de las cuentas corrientes de los tesoreros generales y de los diversos corresponsales del Tesoro; liquidacion de los intereses de la deuda flotante y de los gastos de Tesorería; negociaciones con el Banco de Francia.

Direccion de la Deuda inscrita.—Teneduría del gran libro de la deuda pública para la inscripcion de las rentas perpétuas, vitalicias, las pensiones y fianzas en numerario; entrega á los in-

teresados de los resguardos de inscripcion de sus créditos; rendicion de cuentas, bajo la responsabilidad de agentes especiales, de los movimientos de la deuda consolidada y de las pensiones, servicio de anualidades.

Direccion general de la contabilidad.—De lo que se dirá en los párrafos siguientes resultarán claramente las funciones de este centro.

Division de lo contencioso y agencia judicial.—Exámen de las cuestiones de materia contenciosa; presentacion de instancias; defensa de la Hacienda pública en los procesos intentados contra el Tesoro; persecucion de delitos contra la Hacienda y cobro de créditos litigiosos; recepcion de las fianzas en títulos; visto bueno y conservacion de los recursos contra las disposiciones de la Hacienda.

Caja central del Tesoro.—Operaciones en metálico; movimientos de fondos y de valores; centralizacion de los impuestos, contribuciones y rentas; pago de los gastos públicos; servicio de Tesorería.

Inspeccion central.—Fiscalizacion diaria de las operaciones de la caja; revision de los valores emitidos por el Tesoro y de los extractos de inscripcion en los libros de la deuda pública.

XIII.—Ordenacion de pagos

Cada ministro dispone de los fondos que le ha concedido la ley de Presupuestos, dentro de los capítulos de la misma. Con objeto de hacer más difíciles las trasferencias de crédito, que se efectúan con frecuencia dentro de cada capítulo, se trata de aumentar el número de éstos.

Los ministros, para pagar los servicios de sus departamentos respectivos, expiden dos clases de libramientos, que llevan los nombres de *órdenes de pago y órdenes de delegacion*. Las primeras son las expedidas directamente á nombre de los acreedores del Estado; por medio de las segundas, se ponen los créditos á la disposicion de los ordenadores secundarios para que á su vez éstos expidan *mandatos de pago* á nombre de los acreedores por los diferentes servicios.

En general, estos ordenadores secundarios son los directores de los diferentes servicios ministeriales en provincias, y cuando el ramo que ha exigido el gasto no tiene director titular, el prefecto del departamento hace, por lo que á aquel respecta, oficios de ordenador secundario.

Ningun pago puede ser ordenado sin que se haya hecho una liquidacion prévia de la cual

resulte la legitimidad del mismo. La entrega del numerario por las cajas públicas exige presentacion de una órden de pago, del ministro ó del ordenador correspondiente.

Además, el Tesoro paga solo las sumas que quepan dentro de los créditos concedidos á los diferentes servicios. Por eso se remiten á aquel centro las órdenes de pago, para ser revisadas por el director del movimiento de fondos. Este, bajo su responsabilidad personal, da aviso á los agentes que han de pagar, indicándoles además el lugar donde ha de hacerse el pago y los plazos que han sido señalados por el ordenador.

Los libramientos, para ser pagados por los cajeros del Tesoro, han de ir acompañados de documentos que justifiquen que se trata de cubrir una deuda del Estado completamente regular.

Esos procedimientes sufren una modificacion importante y necesaria en lo que toca á pago de *intereses de la deuda flotante* y de *gastos de Tesorería,* servicios que son liquidados en el ministerio de Hacienda por la Direccion del movimiento general de fondos, que inscribe esos gastos en sus libros, y que autoriza el pago de los mismos, á reserva de regularizarlo luego, mediante la expedicion de los oportunos libramientos.

Los gastos de esta índole, añade Mr. Clergier, á quien sigo y seguiré en toda esta exposicion, son sometidos á fin de año al exámen ocular de una comision compuesta de miembros del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas y de la Inspeccion general de Hacienda, quienes se reunen para efectuarlo en la oficina correspondiente, enviando al Tribunal de Cuentas un informe que hace veces de justificante de los mismos.

Sólo en un caso adelanta fondos el Tesoro francés, y es para atender á los gastos corrientes de los servicios monopolizados por el Estado; en todas las demás circunstancias el pago es posterior al servicio prestado.

XIV.—Cuenta general del ejercicio

Dicho queda que el ejercicio consta de un año natural, mas ocho meses de ampliacion del mismo.

El 31 de Agosto, pues, del año siguiente al que da nombre á un Presupuesto, expiran todos los créditos y derechos concedidos en éste. Si un crédito no ha sido consumido, el resto queda nulo; si un acreedor por el indicado ejercicio no se ha presentado al cobro, la órden de pago que

posee pierde todo su valor, á reserva de que se le expida otra nueva, y de que en Presupuestos futuros se pueda dar nuevamente valor á un crédito ahora caducado.

Lo que no fenece es el derecho á cobrar los impuestos. Todo atraso por este concepto, queda válido y entra en la cuenta del nuevo ejercicio como ingreso procedente de ejercicios cerrados.

El lector se preguntará sin duda con nosotros: ¿qué inconveniente puede haber en que lo que se hace á partir del 31 de Agosto de cada año, con las resultas del año ó de los años anteriores, se haga á partir del 31 de Diciembre, suprimiendo esos desdichados ocho meses de ampliacion, durante los que, el infeliz contribuyente tiene que vigilar la marcha de cuatro Presupuestos (limitándonos á los principales, esto es, á los que en rigor son del Estado) dos de ellos ordinarios y dos extraordinarios?

Ninguna razon hay que abone esas prácticas confusas, que parecen inventadas, mas que por administradores prácticos, por alguno de los aficionados á fabricar rompe-cabezas que pueblan los centros gubernamentales.

El único pretexto que se puede dar en favor del período de ampliacion, consiste en que, por

las condiciones y costumbres especiales del comercio y de la industria en 31 de Diciembre no han podido liquidarse gran parte de las atenciones ni de los ingresos del Presupuesto.

Si así es, y en el primer cuaderno se ha visto que Inglaterra no piensa de este modo, si así es, diremos en resúmen, ¿por qué no se suprime en Francia el período de ampliacion y se empieza el año económico en 1.° de Setiembre, concluyéndolo en 31 de Agosto?

Repare el lector en que el período de ampliacion, á más del inconveniente señalado de que no permite al pùblico seguir fácilmente la marcha de la contabilidad pública, tiene el grave, gravísimo, de retrasar ocho meses (1) la formacion y el exámen por el Parlamento, de las cuentas definitivas. Sin duda, en 31 de Diciembre se forma una cuenta *provisional* de la parte trascurrida de ejercicio, pero eso no basta.

En la sesion de 13 de Diciembre de 1882, Mr. Alexandre Ribot, diputado que en cuatro ó cinco años se ha colocado entre los miembros eminentes de las Cámaras francesas, decia:

«He preguntado cuál era la situacion finan-

(1) En la práctica son siempre, por lo ménos, dos ó tres años.

ciera de Francia, segun resulta de los asientos de los libros hasta 1.º de Enero último, y se me ha contestado que necesitaba esperar para conocerla dos años ó dos años y medio.»

Evidentemente, en Inglaterra bastaria para saber eso con uno ó dos dias de trabajo. ¿Dónde está, pues, mejor administrada la Hacienda pública, en Lóndres ó en París?

XV.—Contabilidad administrativa.

Cada ministerio posee una oficina central de contabilidad por partida doble, en la que se lleva cuenta de los créditos asignados para los distintos servicios que dependen del mismo y de los libramientos extendidos y pagos hechos para cubrirlos. Hácese con esos datos un balance mensual, de que se remite copia á la Direccion general de Contabilidad, y ésta la reproduce en sus libros.

La oficina central de contabilidad que existe en cada departamento gubernamental, hace sus asientos en vista de los que le remiten sus diversos ordenadores, quienes á su vez están obligados á llevar, por partida doble, libros donde consignan las operaciones realizadas dentro de los límites de sus facultades.

El ministerio de Hacienda se somete tambien á esa regla, por lo que toca á sus gastos.

Respecto de los ingresos, la Direccion general de Contabilidad está encargada de centralizar los datos referentes á los mismos, y como parte integrante que es del ministerio de Hacienda, segun queda consignado en el párrafo 12, de formar la cuenta general de aquellos.

De modo que tenemos:

Cuenta general de los ingresos del Estado, formada por la Direccion de Contabilidad.

Cuenta general de los gastos públicos, formada por la misma Direccion de Contabilidad, en vista de las cuentas parciales que la oficina central de contabilidad de cada ministerio, sin excluir el de Hacienda, ha ido remitiéndole mensualmente.

Estas cuentas, que se cierran en 31 de Agosto y que comprenden los veinte meses que ha durado el ejercicio, van acompañadas de estados comparativos, y de explicaciones detalladas, todo lo cual forma un apéndice ó complemento del proyecto que anualmente debe presentarse al Parlamento, para la aprobacion final de la gestion financiera.

Segun la ley, esa presentacion debe efectuar-

se dentro de los dos primeros meses del año que sigue al ejercicio espirado. Sin embargo, en la práctica sucede que en Mayo de 1882 se discutian las cuentas de 1870, y como á alguno puede ocurrírsele disculpar á la Administracion francesa, so pretexto de que en ese período entraba parte de la guerra contra Alemania, conviene añadir que, como se ha apuntado en el párrafo 6.º, en 24 de Junio de 1882 se ponia sobre la mesa de la Cámara de diputados el proyecto de ley que liquidaba definitivamente las operaciones del ejercicio de 1879. El Tribunal de Cuentas recibió en Mayo de 1881 las relaciones de gastos de los ministerios relativas á 1877.

Aparte la inspeccion del aludido Tribunal, y del exámen hecho por el Parlamento, practícase cada año una visita, que tiene por objeto analizar las cuentas de los diversos ministerios, y la que forma, segun queda dicho, la Direccion general de Contabilidad, centralizando todas las de aquéllos.

Para esto, el ministro de Hacienda nombra una Comision de nueve miembros, sacados del Parlamento, del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas. Esa Comision examina las cuentas particulares de los centros ministeriales, las

confronta con la cuenta general de gastos hecha por la Direccion de Contabilidad, y redacta un informe que llega hasta 31 de Diciembre. Ese informe, donde se relatan los trabajos de la Comision de exámen, se imprime y se distribuye á los miembros del Parlamento.

Obsérvese que todas esas precauciones sirven sin duda para impedir que los empleados puedan faltar á sus deberes, pero no remedian ninguno de los defectos capitales de la Administracion francesa, que ya he apuntado en diversas ocasiones: ni la vuelven más sencilla, único modo de que el público sepa lo que se hace de su fortuna, ni permiten una buena política económica.

En efecto, ¿qué senador, qué diputado puede saber de una manera indudable la situacion de la Hacienda, si ha de esperar como Mr. Ribot, dos años, ó dos años y medio, ó si aguarda á que el Tribunal de Cuentas le presente las de hace tres ó más ejercicios?

XVI.—Complicacion inevitable

Recorra el lector el capítulo 2.º del folleto relativo á la contabilidad pública inglesa, admire aquel rigor y sencillez, y compare con lo

que voy diciendo, y con lo que voy á añadir.

Uno de los resultados del sistema que describo, es el de exigir dos contabilidades; la llamada *administrativa*, que se refiere al *ejercicio*, á los distintos renglones del Presupuesto, y otra llamada *pecuniaria*, que se aplica á los servicios del Tesoro y se lleva por *años*. La administrativa ha sido ya explicada.

Ciertos servicios que, ó no entran por de pronto en el régimen general de los Presupuestos, aunque se incluyen en ellos más tarde, ó á los cuales no cabe aplicar la economía del ejercicio, tienen abiertas en los libros del Tesoro cuentas provisionales, que se regularizan posteriormente. Entre ellos mencionaré la cuenta de las fianzas prestadas en metálico, la de liquidacion de los gastos de guerra, las de adelantos á la Compañía de las Mensajerías, á la de los vapores trasatlánticos, á la caja de los caminos vecinales, la de préstamos á la industria y rescate de oficios enagenados, etc. (1).

---

(1) Los oficios de que ahí se trata son los de corredores de mercancias, pero en Francia existen hoy enagenados ciertos oficios, como los de notario y procurador (*avoué*). Para ejercer uno de ellos, hay que empezar por comprar un estudio. El origen de tal práctica es un empréstito forzoso hecho por la Restauracion, poco antes de 1830. Encontrándose apurado el Gobierno, echó mano de las fianzas de procurado-

Las operaciones de Tesorería tambien se practican con independencia del Presupuesto, si bien entre ambas cosas hay una relacion sustancial que salta á los ojos. «Las operaciones de Tesorería comprenden, dice Mr. Clergier, las emisiones y reembolsos de los bonos del Tesoro, así como de los mandatos y efectos (letras, giros, etcétera) empleados como medios de servicio; los ingresos y pagos hechos en cuenta corriente y á título de crédito ó deuda, y en fin, los movimientos de fondos que se efectúan entre los diferentes cajeros del Tesoro, tanto para la centralizacion de los productos, cuanto para su reparticion y aplicacion á las necesidades públicas.»

XVII.—Deuda flotante

Para el servicio de Tesorería, la ley de Presupuestos autoriza anualmente la emision de bonos hasta una determinada suma. Por ejemplo, el proyecto para 1884 pide que se puedan emitir hasta cuatrocientos millones de francos de esos valores.

Todas las administraciones financieras, inclu-

---

res, notarios, etc., y en cambio les dió la propiedad de sus oficios. Así al ménos se lo he oido decir á M. Beaulieu en una de sus lecciones en el Colegio de Francia.

sa la inglesa, como puede verse en la página 71 del presente folleto, se ven obligadas á recurrir á esas operaciones y á otras análogas, constituyendo lo que se llama una *deuda flotante*, sin la cual el Tesoro se vería muchas veces privado de fondos de entretenimiento, y no tendria medio de atender á los descubiertos temporales que deje en sus servicios el cobro y recaudacion más ó ménos regulares de las contribuciones y los impuestos.

En Francia, el Tesoro recibe en cambio de sus bonos el dinero de los particulares: guarda además en depósito, y los convierte en bonos dentro de determinadas condiciones, los fondos de las cajas de ahorros. Por último, recibe tambien en depósito los fondos libres de los municipios y establecimientos públicos, y hace que los tesoreros generales de los departamentos le hagan adelantos de sus cajas respectivas. Así crea el Estado la deuda llamada *flotante*, para con ella entretener los distintos servicios públicos.

En caso de gastos extraordinarios, ya sean originados por guerras ó construcciones, tiénese aquí un recurso muy elástico, pues se dispone en rigor del empréstito, sin darle el carácter solemne que cuando se trata de tomarlo sobre fon-

dos consolidados. Sin embargo, por eso mismo resulta peligroso el abuso de estos medios. Votando créditos extraordinarios y suplementarios, *á cubrir con la deuda flotante*, es como se ha llegado en Francia, segun lo ha dicho Mr. Léon Say, á elevarla en 1882 á más de tres mil millones de francos.

La apariencia engañadora de la deuda flotante exige mucha prudencia en los diputados, mucha entereza en los ministros y mucha vigilancia en el público. Sin eso, pronto hay que recurrir al medio de consolidar: el país que no quiera encontrarse con cargas llovidas del cielo, vigile la deuda flotante de su Hacienda.

XVIII.—Contabilidad pecuniaria

Los agentes encargados de cobrar y pagar los gastos públicos, bajo la direccion del ministro de Hacienda, son los que voy á apuntar á continuacion. Diré de ellos préviamente, que son responsables de los dineros del Estado, no solo con su fianza, sino con todos sus bienes, sobre los cuales adquiere el Estado, en el momento de expedir los nombramientos, un derecho de hipoteca legal. Para entrar en funciones necesitan:

1.º Presentar su credencial.

2.º Prestar la fianza correspondiente.

Y 3.º Jurar fidelidad á sus deberes y á las leyes del país.

Mientras dura su empleo no pueden tomar parte directa ni indirecta en los contratos de suministros al Estado, ni pueden ejercer ningun comercio ni industria.

Llámaseles contadores de Hacienda *(comptables)* y se dividen en varias clases. Mr. Clergier expone con tanta precision este punto, que me limito á traducir íntegramente sus palabras.

Son, segun dicho autor:

«*Los cobradores de los monopolios del Estado (receveurs des régies financières)*, á saber: registro, timbre, dominio, aduanas, contribuciones indirectas, correos y telégrafos. Estos contadores, repartidos sobre todos los puntos del territorio francés, y dedicados, cada uno en su jurisdiccion, á la percepcion de los impuestos y rentas, están á la vez encargados del pago de los gastos de sus servicios respectivos;

»*Los directores de las casas de moneda*, exclusivamente encargados de la fabricacion de monedas y medallas, así como del movimiento de las materias y especies que á tal servicio se refieren;

»*Los tesoreros pagadores generales*, quienes centralizan el producto de los impuestos y rentas públicas, y pagan los libramientos expedidos por la Administracion central contra sus cajas. Además, están encargados del servicio de las contribuciones directas, cuyo producto reciben de manos de los recaudadores, pagando los gastos que la percepcion de las mismas origina. Estos tesoreros, que son tantos como departamentos, tienen á sus órdenes en cada distrito un *recaudador particular*.

»*El cajero-pagador central del Tesoro público*, quien recibe de los departamentos los fondos sobrantes, paga los libramientos necesarios para los servicios de los diversos ministerios y hace de *tesorero pagador general* por lo que toca al departamento del Sena.

»*Los contadores de Hacienda de Argelia*, encargados de recaudar los impuestos y pagar los servicios de dicha region.

»*Y los tesoreros de las Colonias*, funcionando como recaudadores y pagadores á la vez en respectivas jurisdicciones.»

Estos son los funcionarios que llevan la contabilidad pecuniaria ó del Tesoro, que deberia, en mi sentir, ser la única existente, lo cual se

logra con sólo suprimir el período de ampliacion de los Presupuestos.

Esa contabilidad pecuniaria es sumamente rigurosa. Los agentes encargados de la misma están sometidos á un reglamento severísimo, que les obliga á satisfacer de su bolsillo particular, en 30 de Noviembre de cada año, las sumas que estén pendientes de recaudacion por concepto de contribuciones directas en el año precedente.

Además, todos ellos están sujetos á una vigilancia extrema, ejercida por un cuerpo de inspectores, perfectamente organizado, dos de cuyos miembros están agregados al servicio de cada una de las Cajas del Tesoro, presenciando las entradas y salidas de fondos, y llevando una contabilidad separada, que permita luego la comparacion.

Por otra parte, todo agente que reciba órden de hacer un pago, debe cerciorarse, bajo su responsabilidad personal, de que se han llenado al extender el libramiento las formalidades legales.

El Tesoro lleva cuenta corriente á cada Tesorero-pagador general, quien hace lo mismo respecto de los cobradores y recaudadores particulares. Esta cuenta se liquida trimestralmente.

La Direccion general de la Contabilidad, que

funciona en el Ministerio de Hacienda, ejerce la alta inspeccion de todas las operaciones y libros de los contadores, recibiendo de estos mensualmente relacion detallada de las entradas y salidas relativas á dicho período.

Por último, un cuerpo de inspeccion, dependiente del gabinete particular del Ministro de Hacienda, ejecuta visitas periódicas á todas las dependencias de la Administracion financiera.

Las cuentas formadas por todos esos funcionarios, pasan, dentro de los tres meses siguientes á la fecha de su rendicion, y acompañadas de justificantes, al Tribunal de Cuentas.

XIX.—Contabilidad general

De esos documentos, así como de las cuentas particulares de los ministerios, de que se ha hablado en el párrafo 15, saca la Direccion general de Contabilidad los elementos para formar las cuentas generales que examina el Tribunal de Cuentas, y que se someten en último término al Parlamento.

Dicho centro redacta, además, la cuenta anual del Tesoro público, que comprende, á más del estado de las operaciones del año (de 1.º Enero á 31 Diciembre), otros varios cuadros, donde se

ve el movimiento de los impuestos, contribuciones y rentas, así como el de los gastos, comparado con el del año anterior. Únense á ese documento otros varios, dando explicaciones sobre el estado de los Presupuestos, las diferentes clases de deuda, resultas de ejercicios cerrados, y en general, todo lo que puede arrojar alguna luz sobre la situacion de la Hacienda pública.

De aquí se deduce que, si en Francia se concluyese con la distincion entre ejercicio y año económicos, quedaria por ese hecho concluida la division de la contabilidad en administrativa y pecuniaria, y las cuentas del Estado podrian ser examinadas con la misma rapidez que en Inglaterra.

Si á eso se añade la limitacion en las facultades de proponer créditos suplementarios y extraordinarios, y la refundicion en uno solo de los Presupuestos ordinario y extraordinario y aun de los Presupuestos anejos, aunque éstos por su insignificancia poco importan, la Administracion financiera francesa podria compararse con la británica.

En cuanto al Presupuesto de gastos sobre recursos especiales, como que no es en rigor un Presupuesto del Estado, sino que en él figuran ingresos pagados por las provincias y destinados

á gastos provinciales de cuya ejecucion se encarga el Estado, no veo inconveniente en que siga en la forma actual, con tal de que respecto de él se adopten las mismas reglas que apunto en los dos precedentes párrafos y se renuncie al absurdo que he señalado más arriba de suponer que nunca existe en él déficit ni sobrante.

Su desaparicion habria de coincidir con una reforma profunda de las instituciones administrativas y políticas francesas en sentido descentralizador. Mientras eso no se haga, mientras el régimen unitario sea en Francia tan poderoso, el Presupuesto de gastos sobre recursos especiales habrá necesariamente de subsistir, á ménos de llevar sus renglones al Presupuesto general del Estado, como se practicaba antes, lo cual produciría una confusion que no creo convenga al interés público.

XX.—Tribunal de Cuentas.

Este alto cuerpo, que tuvo bajo el antiguo régimen casi la importancia de un Consejo de Estado, al cual acudia el rey en persona á tratar de los asuntos públicos (1), reune en la actualidad las siguientes atribuciones:

(1) Clergier.—Obra citada, pag. 93.

1.ª Fiscalizar las cuentas del Estado;

2.ª Ver si los gastos y los ingresos están dentro de los límites y condiciones marcadas por el Parlamento;

Y 3.ª Comparar los documentos de la contabilidad administrativa con los de la pecuniaria.

Para llenar tales atribuciones, el Tribunal tiene jurisdiccion sobre los contadores de Hacienda, cuya gestion personal examina, dándoles un visto bueno ó condenándolos si han faltado á su deber, ó si han procedido con escaso celo. Contra los acuerdos de este Tribunal no hay más recurso que uno, ante el Consejo de Estado, por lo tocante al fondo y á la forma.

Ya he dicho más arriba que los contadores envian anualmente sus cuentas á la Direccion general correspondiente, en los tres meses inmediatos al último que abraza la gestion. El ministerio las pasa al Tribunal dentro de los tres meses siguientes.

Cada año el Tribunal de Cuentas redacta un informe ó dictámen sobre las del año; si la Administracion se sale de los límites señalados por los Presupuestos, el alto cuerpo de que hablo, se limita á señalarlo así, pues no puede otra cosa.

Tal eventualidad no se presenta nunca en la práctica; los documentos que periódicamente da á luz el ministerio de Hacienda, y que insertan, entre otras publicaciones el *Journal Officiel* y el *Bulletin de Statistique et de Législation* de aquel centro, quitan por otra parte toda importancia al dictámen aludido.

Ese informe, sin embargo, se publica y se reparte á los miembros del Parlamento. Cuando el Tribunal ha hecho reparos á las cuentas ministeriales, se insertan formando volúmen con aquel dictámen, todas las comunicaciones que han mediado sobre el particular. Las cuentas particulares de los contadores de Hacienda no ven la luz pública.

XXI.—Aprobacion parlamentaria

Cada año, en los dos primeros meses del año que sigue al último del ejercicio, deben concluirse todas esas operaciones y presentarse al Parlamento un proyecto de ley que apruebe la gestion financiera practicada durante el mismo. Con dicho proyecto se presenta tambien á las Cámaras un *Presupuesto rectificado*, donde consten las cifras primitivas, las alteraciones que han sufrido, bien por el voto de nuevos gastos,

bien por falta de empleo de ciertos créditos, ó por insuficiencia de los ingresos previstos, lo cual da, por decirlo así, el Presupuesto definitivo del ejercicio.

En la práctica sucede que en 1881 se examinan las cuentas de 1877, en 1882 las de 1879, y tambien en Mayo de 1882 las de 1870.

XXII.—Observacion final.

Creo que como resúmen de este capítulo se puede decir que en la Administracion francesa se encuentran todas las garantías de honradez necesarias, pero no toda la sencillez precisa para que la contabilidad pública pueda compararse con la británica.

Hay de una parte demasiada precipitacion para presentar los Presupuestos, lo cual hace que entre los proyectados y los definitivos existan enormes diferencias. Por otro lado, la facultad que los diputados poseen de presentar peticiones constantes de créditos, agrava el mal.

Así se vé, que el Presupuesto extraordinario de 1880, fijado primitivamente en 615 millones de francos, se eleva á 822 millones, para bajar despues, gracias á várias anulaciones de créditos, á 582 millones.

El de 1881, fijado en 682 millones de francos, llegó, por alteraciones sucesivas, á la cifra de 948 millones. El desórden es evidente.

Otro de los puntos flacos de la contabilidad francesa, es la division del Presupuesto en ordinario y extraordinario, que permite, como lo ha dicho el *Economiste Français*, ocultar un déficit.

Si á eso se agrega la distincion entre ano y ejercicio, y la division de éste en dos períodos, cuyos inconvenientes creo haber explicado con claridad, se verán cuán inferiores son estos métodos á los seguidos en Inglaterra, y descritos por Mr. Wilson en la primera parte de este folleto.

De ahí viene la necesidad de dos contabilidades, administrativa y pecuniaria; de ahí viene el retraso en los libros y en el exámen de cuentas; de ahí deriva, por último, la ignorancia en que el país vive respecto de su situacion financiera.

Por eso es lamentable que en España hayamos creido conveniente copiar la contabilidad burocrática ideada en París, en vez de decirnos por los métodos comerciales tan sencillos y de tan buenos resultados que se practican en Lóndres.

CAPÍTULO SEGUNDO

LO QUE ESE SISTEMA DE CONTABILIDAD PERMITE

En el artículo anterior queda descrito, en sus rasgos principales, y con detalles suficientes, el sistema francés de contabilidad. Hemos tomado un Presupuesto en sus orígenes, hemos visto cómo los diversos ministerios contribuyen á su formacion, hemos asistido á su votacion por las Cámaras, y hemos, por último, presenciado su ejecucion completa, hasta el momento en que el Parlamento, por un voto final, aprueba lo hecho en el período abrazado por un ejercicio.

A la verdad, este trabajo podría terminar en la página anterior; el lector permitirá, sin embargo, que lo alarguemos un poco, pues interesa en sumo grado llevar al pensamiento de todos los españoles la idea de que, sin buen órden en la Hacienda, no hay posibilidad de hacer nada de

provecho. En las páginas inmediatas se verá lo que permite un sistema financiero como el francés.

Repare el lector en que todas estas son cosas de sentido comun, que cualquiera puede entender, si no para ser ministro, para saber, ayudándose de los trabajos especiales que da á luz la prensa, si los gobiernos administran bien ó mal la fortuna pública.

Insistimos en esto porque hace poco un periódico acusaba á los que pedimos ménos complicacion en la contabilidad española, de igualar la gestion financiera de un Estado á la de una tienda de ultramarinos. Si, eso es, ni más ni ménos; queremos una contabilidad á la inglesa, sencilla, clara, llevada al corriente, sin Presupuestos ordinarios, extraordinarios, corrientes y ampliados.

Trabajo costará triunfar, pero triunfaremos, pues ya va todo el mundo burlándose de los proyectos llamados *científicos*, y que se componen de cincuenta por ciento de pedantería, 40 de ignorancia, ocho de lectura de revistas, y dos más de manía de imitacion. Hora es de restaurar el imperio del sentido comun.

Recuérdase que en 2 de Marzo de 1882, presentó Mr. Leon Say el proyecto de Presupuestos

para 1883 á la Cámara de diputados de Francia. El preámbulo, la Memoria, como nosotros la llamamos, que acompañaba á dichos documentos, produjo en el público viva impresion.

Habian llegado las gentes á figurarse que los recursos de la Hacienda francesa eran inagotables, y que la política económica de aquel país estaba á cubierto de toda clase de críticas. La Memoria de Mr. Léon Say, viniendo á decir lo contrario, metió mucho ruido.

Segun el Ministro, resultaba que la Deuda flotante habia soportado, para la liquidacion de los gastos hechos durante los ejercicios de 1881 y 1882, un total de cargas que se elevaba á 1.179.384.000 francos.

Pero otras leyes más recientes habian autorizado gastos por valor de 892 millones de francos, con cargo á la Deuda flotante, gastos en gran parte impuestos por los compromisos de los diputados, para adelantos y subvenciones á los municipios, así como para la construccion de caminos vecinales, escuelas, colegios y liceos.

Con eso, y con los descubiertos de pasados Presupuestos, la Deuda flotante sumaba más de 3.000 millones de francos (sobre 600 millones de duros).

Naturalmente, tan enorme suma no podia ménos de llevar al país á un nuevo empréstito, cosa que por el momento produciria gran perturbacion en el mercado de capitales, que entonces luchaba contra las consecuencias de la catástrofe de Enero, en la que quedó sumergida la *Union générale*.

Ya en 1881 se habia emitido un empréstito de 1.000 millones de francos, con destino á los créditos abiertos en los ejercicios de 1879 y 1880. Suma tan considerable fué, sin embargo, inferior á los gastos extraordinarios de dicho período, en 12 millones de francos.

Mr. Léon Say, para salvar lo comprometido de la situacion, para cubrir tanto ese déficit de 12 millones, cuanto los gastos extraordinarios de 1881 y 1882, proponia la consolidacion de 1.200 millones de francos de Deuda flotante.

Ya vé el lector cuán cierto es lo dicho en el capítulo anterior sobre estas cuestiones: la nacion que no quiera encontrarse de repente con cargas permanentes que parecen lloverle del cielo, vigile su Deuda flotante.

El proyecto presentado por Mr. Say diferia del Presupuesto vigente en la necesidad de cubrir 84 millones más, de ellos 52 de aumento en los

gastos, y 32 de disminucion en los ingresos. Dejemos aquí, por un momento, la palabra al ilustre economista, y diga el lector si el error denunciado podria cometerse en un país donde los Presupuestos terminasen, de una manera definitiva, sin semestre de ampliacion, y donde las cuentas se examinaran y aprobaran en seguida.

«Todos los trimestres, decia el preámbulo, se publican en el *Diario Oficial* cuadros del producto de los impuestos indirectos, en los cuales se observan aumentos de recaudacion considerables; estos aumentos existen sólo porque el término de comparacion es evidentemente demasiado bajo.

»En la época en que los impuestos de consumo no tenian la misma importancia que ahora. se ha podido tomar como base de los Presupuestos en preparacion, no los ingresos realizados en el año precedente, sino los realizados en el año anterior al precedente. De ahí el orígen del método seguido hasta el último Presupuesto, ó sea, el de 1882.

»Pasábanse, por tanto, entre las evaluaciones de un Gresupuesto y su realizacion, dos años, de los cuales se hacia caso omiso. La experiencia ha demostrado que esa regla es mala.

»Yo he adoptado, añadia Mr. Say, la práctica de basarme en el año precedente, á saber: en 1882, para 1883; en 1883, para 1884, y así sucesivamente.»

Una dificultad se presenta, sin embargo aquí, y es que, con la desmesurada precipitacion que en Francia se usa para confeccionar los Presupuestos, no es posible saber lo que dará de sí el año corriente. En Inglaterra empieza el año en 1.º de Abril, y unos cuantos dias despues, se presentan los Presupuestos que al mismo corresponden, siendo fácil basar todos los cálculos en las cifras del año anterior.

Pero en Francia no hay manera de saberlo. ¿Cómo ha podido Mr. Leon Say conocer en Marzo de 1882 los ingresos de dicho año, para basar en ellos los cálculos del Presupuesto que presentaba, y que se referia á 1883? (1).

Y téngase en cuenta, que en 1882, cuando

(1) Es tal la entereza con que el público reclama la presentacion anticipada de los Presupuestos, práctica que he analizado en el capítulo primero, que al revisar estas cuartillas, en Marzo de 1883, se produce en los periódicos de todos los partidos, excepto naturalmente el ministerial, una protesta, por creer que la Cámara de Diputados no podrá nombrar antes de las vacaciones del verano la Comision que ha de examinarlos, ni votar las cuatro contribuciones directas. Diarios de color tan distintos como el *Rappel* y el *Soleil* han emprendido esa campaña.

Mr. Léon Say formaba el Presupuesto de 1883, ya se habia presentado otro, el de Mr. Allain-Targé, Ministro de Hacienda en el Gabinete que presidió Mr. Gambetta.

Esa dificultad la resolvió Mr. Say por un cálculo aproximado. Al efecto, tomó las cifras de 1881, y añadió á las mismas el excedente de un año, calculado sobre la progresion media aritmética de los tres últimos ejercicios consecutivos conocidos (1).

En el primer discurso que en defensa de su proyecto de Presupuesto pronunció Mr. Léon Say, dijo este ilustre ministro cosas que conviene tambien reproducir, pues ellas contribuyen á arrojar una luz singular sobre los males á que una contabilidad tan complicada como la francesa puede dar orígen.

«Hemos liquidado con excedente, exclamaba, los ejercicios de 1878, 1879 y 1880. Mr. Haentjens asegura, que esos excedentes han pasado repetidas veces ante nuestros ojos, como hacen los soldados de los circos.

»Sí; ciertos presupuestos se han aprovechado

(1) Segun se ha visto por el resultado de 1883, Mr. Léon Say exageró algo sus cálculos.

del excedente de ejercicios anteriores, de manera que sumas importantes, despues de haber pasado como excedente en algunos años, han pasado á ejercicios ulteriores como recursos de los Presupuestos correspondientes á estos últimos. Pero eso no quita que los excedentes existan en los balances, y que representen valores reales.»

Mr. Leroy Beaulieu condena con gran energia esos procedimientos de contabilidad, que tienen por objeto evidente el servir los intereses de un partido político, deslumbrando al país. ¿Sería eso posible con un sistema de contabilidad semejante á los usados en el comercio?

En 1878, se sumaron con los excedentes del ejercicio correspondiente, 1.182.000 francos; en 1879, diez y nueve millones; en 1880, treinta y cinco millones, cantidades todas que ya habian figurado como aumentos de ingresos en los años precedentes.

Esto no quita para que en esos períodos de 1878, 1879 y 1880 hubiese excedentes reales, pero que fueron de

61	millones fr.	en	vez	de		62
56	—	»	»	»	»	75
98	—	»	»	»	»	133

La prosperidad de la Hacienda francesa en los

últimos años ha sido tan grande, que, á pesar de lo gastado en caminos vecinales, escuelas y pensiones, y á pesar de algunas rebajas de impuestos, en la época en que Mr. Léon Say hablaba, el Tesoro apuntaba en sus cajas un excedente neto de 119 millones de francos.

Sin embargo, tal manejo se habian dado diputados y gobiernos con los créditos extraordinarios y suplementarios, que á la sazon los descubiertos del Tesoro ascendian á 690 millones de francos. Verdad es que siempre ha sucedido lo mismo; siempre tiene la Hacienda pendientes un cierto número de obligaciones, sea porque los interesados no reclaman el pago, sea por otras causas, y no hay que hacer de aquí un argumento contra la política francesa.

La tésis es otra: todo eso pasaba, sin que el 99 por 100 de los senadores y diputados se lo figurasen, lo cual no puede reconocer por razon más que lo vicioso de la contabilidad.

En otro discurso, Mr. Léon Say, contestando á Mr. Allain-Targé, que habia consignado en su proyecto de Presupuesto la afirmacion de que era un proyecto democrático, decía:

«Eso es muy grave, un Presupuesto de apariencia democrática, en el cual se haria creer

en excedentes que no existen, y eso con el único objeto de adular á la democracia. ¡Singular democracia!»

Otras muchas cosas importantes contienen los discursos de que he tomado esos párrafos; pero el objeto de este capítulo, que es demostrar las singulares prácticas que permite un sistema confuso de contabilidad, queda suficientemente claro.

Sin embargo, traduciré dos párrafos en que Mr. Say compara la contabilidad francesa con la inglesa. Ahí se verá la razon que da el ilustre Ministro para defender la distincion entre año y ejercicio.

«Nosotros arreglamos nuestros negocios por ejercicio, exclamaba; nosotros consideramos que no debemos tratar simplemente de saber el número de escudos que van á salir de nuestra caja de 1.º de Enero á 31 de Diciembre, sino que debemos conocer los gastos que han sido realmente hechos en el curso del año y los ingresos que pertenecen al mismo año tambien. Es una especie de liquidacion que operamos de año en año; liquidamos la situacion de 1880, la de 1881, la de 1882, y de esta manera podemos hacer comparaciones más exactas que con el método inglés.

»En la contabilidad inglesa, las comparaciones no son tan fáciles. Nosotros creemos, *con nuestro espíritu francés y lógico*, que vale más conocer las cosas de una manera completa.»

En esas palabras hay multitud de errores que conviene señalar:

1.º El sistema francés no permite que se conozcan las cosas de una manera completa, *en tiempo útil*, como lo he demostrado en el capítulo primero, y en este mismo con citas de monsieur Léon Say.

2.º Ese conocimiento completo necesita para ser verdad varios años, como lo prueban las resultas de ejercicios cerrados existentes en los Presupuestos franceses y españoles. El período de ampliacion, es, pues, insuficiente.

3.º Una buena seccion de estadística en el ministerio de Hacienda bastaría para agrupar las cifras en la forma que desea Mr. Léon Say. Así, si se habian empleado 50 millones en un año en un determinado trabajo, y 20 más en el siguiente, con igual objeto, se podría saber el coste total, sin retardar tres y más años la liquidacion final de un Presupuesto.

Y 4.º En un país de gobierno absoluto, la publicidad de las operaciones de la Hacienda

podrá no ser necesaria, pero en los paises constitucionales, ¿puede defenderse so pretexto de lógica, un sistema que en Agosto de 1881, al hacerse las elecciones de donde salió la Cámara de diputados actual, no permitía á los electores saber cómo la Cámara saliente habia administrado la fortuna pública á partir de 1877?

De ninguna manera: ese sistema no es propio de un pueblo encargado de velar por sus destinos. Los electores franceses, en Agosto de 1881, ignoraban, al nombrar una nueva Cámara, que se les habia engañado con las evaluaciones de los ingresos, como ignoraban que la cifra de la deuda flotante, y los créditos suplementarios perpétuos, habian de poner en peligro la continuacion de los trabajos del plan Freycinet y habian de plantear con carácter de urgentes á principios de 1883, dos cuestiones graves: la de empréstito y la de conversion.

Cuando en Marzo de 1882 vino á indicar todo eso Mr. Léon Say, el asombro y la alarma fueron generales. Eso juzga suficientemente el sistema francés de contabilidad.

Un punto que conviene consignar aquí, es que en 1882, al discutirse los Presupuestos en la Comision de la Cámara de diputados, hubo dudas

sobre los créditos que debian considerarse como ordinarios y como extraordinarios. Eso prueba lo arbitrario de la division.

Era extraordinario lo que solo se hace una vez, segun ciertos miembros de la Comision. Ahí cabia, por tanto, lo mismo el ferro-carril que el barco acorazado. Otros llamaban ordinario á lo que ha de quedar, á lo que ha de ser heredado y aprovechado por las generaciones posteriores; luego el ferro-carril y el acorazado son gastos ordinarios. Tal confusion acabará de convencer al lector de que para la division del Presupuesto en ordinario y extraordinario, puede haber razones políticas, como lo he dicho en el capítulo primero, pero ninguna técnica.

Mr. Leroy Beaulieu ha protestado con más energía que Mr. Léon Say, pues no tiene que guardar las mismas consideraciones que éste, contra el desórden de la Hacienda. Algunas notas he tomado de sus trabajos, que merecen ser aqui consignadas.

Insistiendo sobre un punto indicado antes, Mr. Leroy Beaulieu llama la atencion sobre el hecho de que en 1881 el empréstito de mil millones de francos, en vez de dedicarse á trabajos nuevos, se emplea en pagar deudas de 1879 y 1880.

En 1881, á pesar de un excedente aparente de ingresos de 229 millones de francos, el Presupuesto salda con déficít. ¿Cómo? Porque si bien hay un excedente provisional de 68 millones, como que en el Presupuesto aludido se incluyeron 80 millones de ejercicios anteriores, con objeto de hacer frente á rebajas en los impuestos de vinos y aceites, quedan 12 millones de déficit.

Siendo ministro con Mr. Thiers ó con Mr. Dufaure, Mr. Léon Say hizo traducir las disposiciones del reglamento inglés de los Comunes que les impiden proponer aumentos de gastos y que les niega la facultad de presentar proposiciones de créditos suplementarios y extraordinarios: cosa que de nada valió.

Véase, sino, la lista de los créditos suplementarios y extraordinarios concedidos en Francia, de 1873 á 1881, en un período de paz. Tomo estas cifras del dictámen de Mr. Ribot sobre el proyecto de Presupuesto para 1883.

En 1873	Millones de francos.	334
» 1874	— — —	37
» 1875	— — —	82
» 1876	— — —	143
» 1877	— — —	51
» 1878	— — —	375

En 1879	Millones de francos.				240
» 1880	—	—	—		124
» 1881	—	—	--		180

«Resulta de ahí, dice Mr. Leroy Beaulieu, que cada año, el Presupuesto real ha sido superior en 150 á 300 millones al primitivamente votado. En Inglaterra, desde 1872, los créditos posterio res al Presupuesto no han sido, en media anual, más que de 50 millones de francos, á pesar de que la Gran Bretaña ha tenido que hacer expediciones lejanas.»

En cambio, la media de los excedentes de recaudacion en el mismo período, ha sido de 65 millones de francos próximamente.

El retraso en las cuentas, y la confusion en los Presupuestos, así como la division de éstos en ordinarios y extraordinarios, ha producido en Francia ilusiones que se han traducido por considerables aumentos de gastos, sin hablar de los ocasionados por la guerra.

Mr. Ribot en su informe trató tambien este punto. Un solo Ministerio, el de Instruccion pública, ha pasado de 58 millones y medio en 1880, á 134 millones en 1883. Se dirá que estaban bien gastados. Esa no es la cuestion. Despues de todo, Mr. Léon Say ha dicho, en un artículo que

metió ruido, que si se gasta tanto en escuelas, no es por el número de las mismas que se construyen, sino por el lujo con que se las fabrica.

Todo eso ha producido una situacion que Beaulieu describe en las siguientes líneas, con las cuales pondré fin á este capítulo:

«La situacion, escribe, es la siguiente: una Deuda flotante de unos 3.000 millones de francos; un Presupuesto ordinario de más de 3.000 millones; una carga total de impuestos, comprendiendo las cargas departamentales y comunales, de 4.000 millones, y una Administracion que gasta por año cerca de 5.000 millones, cuando apenas empieza á realizarse el plan de obras públicas de Mr. de Freycinet.» (1).

---

(1) Este ha habido que entregarlo á la buena voluntad de las Compañías de caminos de hierro. Los mismos diputados que no tenian palabras bastante duras para condenar el *feudalismo* de esas sociedades, han sido llevados por el desórden financiero á humillarse ante los que consideraban como sus enemigos.

CAPÍTULO TERCERO

I.—Los créditos suplementarios

Algunos detalles más conviene dar sobre las malas prácticas de la Administracion de la Hacienda francesa.

Votóse en los últimos dias de Diciembre de 1882 el Presupuesto ordinario y tambien el extraordinario de 1883. Parecia por tanto natural que en aquella época debian estar previstos la mayor parte de los gastos correspondientes á dicho año.

Pues no; en la sesion de 29 de Enero, esto es, cuando no habia pasado un mes desde que se votaron los Presupuestos, Mr. Tirard, ministro de Hacienda, presentó un proyecto de ley anulando unos créditos y abriendo otros nuevos.

Los créditos anulados sobre el ejercicio de 1882 fueron casi todos traspasados al de 1883,

sin duda con el sano propósito de disminuir el déficit del último año. La enumeracion de todos ellos exigia un volúmen de más de 200 páginas.

Sólo los créditos del título tercero representaban lo que sigue:

Presupuesto ordinario.—Créditos pedidos: 19 millones de francos.=Créditos anulados, 3 millones.=Diferencia de más, 16 millones.

Presupuesto extraordinario.—Créditos pedidos: 9 millones 900 mil.—Id. anulados: cero.—Diferencia de más, 9 millones 900 mil.

Estos veinte y cinco millones de francos venian á gravar el Presupuesto de 1883, en sus dos ramas de ordinario y extraordinario, veinte dias despues de haber sido votado por las Cámaras.

Una de las partidas consignadas en esa suma era el sueldo del subsecretario del ministerio de Hacienda, olvidado por la Administracion al confeccionar el Presupuesto de gastos.

Luego se reclamaban cuatro mil y pico de francos, para pagar una deuda del año anterior, con lo cual decia el ministro, «la Direccion general de la Contabilidad pública podia publicar, en 1883, la cuenta definitiva de los gastos é ingresos en 1880 y 1881.»

Con razon exclamaba entonces un periódico: «los trabajos de la Direccion general de la Contabilidad están muy retrasados, y para remediar ese inconveniente se piden créditos extraordinarios.»

Para el ministerio de la Instruccion pública y de las Bellas Artes, se pedian 2.276.623 francos, como se pedian 9 millones para la Marina. Todo pudo perfectamente haberse previsto en el Presupuesto ordinario, pues tratábase de misiones científicas y de reparaciones en el edificio del último de esos ministerios.

Respecto de lo que el ministerio de Instruccion pedia para misiones científicas y para Bellas Artes, conviene dejar la palabra á un distinguido escritor financiero:

«Si ahora se piden créditos extraordinarios para misiones científicas, decia Mr. Lavallée, ¿con qué objeto se incluye cada año una suma considerable en los Presupuestos ordinarios destinada á aquel objeto? Lo que hay es que, cuando algun amigo de los ministros desea visitar Túnez, por ejemplo, si es médico, se le encarga de hacer un informe sobre las condiciones higiénicas de la nueva colonia, y el viaje de recreo de ese sugeto se paga sobre el capi-

tulo 14 del Presupuesto de Instruccion pública.

«Otro tiene ganas de ver Egipto, y se le encarga de escribir sobre las mómias algunas páginas, que servirán sólo para que se invierta el dinero de los contribuyentes. Hé ahí como, cuando una mision verdaderamente útil y científica se hace necesaria, el Presupuesto no tiene ya dinero para ella.»

Respecto de los 1.797.800 francos pedidos para Bellas Artes decia el mismo economista:

«El preámbulo lo explica. Vemos en primer lugar que se habian imputado *irregularmente* sobre los capítulos técnicos ciertos gastos de personal. La comision de Presupuestos reclamó contra eso, y para darle satisfaccion se pide un nuevo crédito, ó lo que es lo mismo, se efectúa un aumento de gastos.»

II.—Opiniones de Mr. Ribot.

Ya he dicho que Mr. Alexandre Ribot, diputado por Calais, ha llegado en solos cuatro años, á colocarse entre los hombres eminentes de las Cámaras francesas. Su opinion, la crítica de la contabilidad pública que en 13 de Diciembre hacía ante sus colegas este miembro del Parla

mento, tienen demasiada importancia para que no procuremos reproducirlas.

Mr. Ribot cree que el modo de preparacion de los Presupuestos exige cambios profundos, y que es una práctica muy mala la que consiste en confeccionarlos quince ó diez y ocho meses de antemano.

Protesta tambien contra el abuso de los créditos suplementarios, y declara no tener confianza en la promesa del Gobierno de que no los pediria en adelante más que cuando fueran absolutamente precisos. Acabamos de ver que dos meses despues, se cargaba el Presupuesto con 25 millones de francos más.

Luego añadió Mr. Ribot lo que en otro lugar queda transcrito, esto es, que para saber el estado de la Hacienda, tal como resultaba de los libros públicos, le habia contestado la Administracion que se necesitaban dos años ó dos años y medio.

Y terminaba con las siguientes palabras:

«Lejos de mi ánimo la idea de que en la Administracion francesa puedan existir irregularidades; pero sí debo decir que la claridad, la sencillez, las cualidades que se recomiendan cada dia á las contabilidades del comercio y de la industria no se encuentran en ella.»

Quedan, pues, manifiestos los deseos de reforma de la administracion financiera en Francia. Un hombre como Mr. Ribot pide que se haga de ella algo semejante á la de un buen establecimiento mercantil.

No faltará periódico español que, en nombre de la *ciencia,* lo acuse de ser *ultramarino.*

CAPÍTULO CUARTO

MÁS PRUEBAS

I.—Estadística instructiva

Mr. Leroy Beaulieu ha estudiado los Presupuestos franceses relativos á los años de 1840 á 1868 para demostrar el desórden que origina la facultad, reconocida en Francia al Parlamento, de proponer gastos y suplementos de crédito sin tasa ni freno.

En tan largo período, sólo un año, el de 1848, ha visto elevarse la cifra de los gastos á una cantidad inferior á la fijada primitivamente. En todos los restantes ha sucedido lo contrario; en 1840, los gastos reales exceden en 206 millones de francos á los presupuestos; en 1845, en 57 millones; en 1850, en 11 millones; en 1854, en 459 millones; en 1855, en 826 millones; en 1859,

en 432 millones; en 1868, en 156 millones. En 1848, se gastaron de ménos, respecto de lo consignado en Presupuestos, 53 millones. Esas cifras son en extremo elocuentes.

II.—Déficits y excedentes en la liquidacion general de Presupuestos

Otro dato muy significativo es el que puede sacarse de la liquidacion de los Presupuestos en los dos países mencionados, durante el período de 1849 á 1877 para Inglaterra, y de 1840 á 1868 para Francia.

En los veinte y nueve Presupuestos ingleses que esa época comprende, *veinte* han liquidado con sobrante, y sólo *nueve* en déficit, y eso á causa de guerras como la de Oriente y la de Abisinia.

En Inglaterra, de 1849 á 1877, en veinte y nueve años, los gastos reales exceden á los Presupuestos diez veces, y son menores que ellos diez y nueve. Como lo observa Beaulieu, en los diez años en que hubo exceso de atenciones, ó se elevó la diferencia á sumas relativamente pequeñas, como 44 mil libras esterlinas en 1852, y 62 mil en 1871; ó se produjeron hechos como las guerras de 1855 y 1856 (excesos de 2 millo-

nes 650 mil libras y 2 millones 394 mil libras respectivamente), las de 1859-60 y 1870-71, en las cuales, ó tomó parte la Gran Bretaña, ó se encontró en el caso de adoptar ciertas precauciones. Entre los años de exceso de gastos figura tambien el de 1874 (934 mil libras), época del pago de 3.200.000 libras por la indemnizacion del Alabama.

En cambio, en 1849, se gastaron 874 mil libras ménos de lo calculado; 1 millon 779 mil de ménos en 1850; 88 mil de ménos en 1851: 832 mil de ménos en 1854; 5 millones 524 mil de ménos en 1857; 1 millon 226 mil de ménos en 1864; 1 millon 434 mil de ménos en 1866: 2 millones 885 mil de ménos en 1869; y otros muchos años podria apuntar, en que el gasto real ha sido inferior en 600 á 700 mil libras esterlinas, al que se habia calculado y votado como probable.

Creo que esas cifras demuestran con claridad cuánto vale el buen órden en la administracion de la Hacienda.

En Francia, por el contrario, de 1840 á 1868, sólo hay cuatro años que liquidaran con sobrante, á saber: 1855, con un excelente de 394 millones de francos; 1858, con 12 millones 888 mil: 1865, con 21 millones 961 mil: 1868, con 19 mi-

llones. Todos los restantes son años de déficit, unos de un millon 900 mil francos como 1867; otros de 100 á 200 millones como 1840, 1842, 1846, 1851, 1854, 1860 y 1861; varios de más de 200 millones, como 1847, 1849 y 1856.

Los déficits, que han sido en Francia la regla general, han sido la excepcion en Inglaterra. Los sobrantes, regla general en Inglaterra, son en Francia una excepcion.

No se diga que en estos últimos años, los Pre supuestos franceses han liquidado algunas veces con sobrantes considerables, pues ese hecho ha dependido, *no del buen órden de la Administracion y de la contabilidad, no de la prudencia de diputados y ministros en pedir suplementos de crédito y créditos extraordinarios, sino de un hecho accidental y fortuito, cual ha sido el crecimiento de los ingresos.* Cuando ese fenómeno ha dejado de producirse, cuando al movimiento de ascenso de las rentas ha sucedido el de descenso, los déficits han vuelto á presentarse.

En 1881, la habilidad de la Administracion ha ocultado el déficit, cosa que no digo yo, sino una autoridad como *L'Economiste français:* ya se anuncia que la liquidacion del Presupuesto de 1882 se hará probablemente con un déficit de

100 millones de francos; en cuanto á los de 1883 y 1884, á pesar de las reducciones practicadas en el Presupuesto extraordinario de Obras públicas, el déficit será aún más considerable.

III.—Una observacion

Supongo que no faltará algun admirador de la Administracion francesa, que pretenda desvirtuar los hechos antes expuestos, diciendo que si Francia ha gastado esas enormes sumas, y si ha necesitado emplear casi siempre más de lo presupuesto, ha sido por las guerras sostenidas y por los brillantes trabajos y progresos realizados.

Conviene prevenir esa objecion, mostrando desde luego que no tiene valor ninguno. En efecto, yo no critico aquí, para aplaudirla ni censurarla, la política económica de Francia. El objeto de este trabajo es muy distinto, por más que casi se podria refutar todo argumento hostil á mi tésis, con sólo hacer que el lector se fije en que, si Francia ha sostenido guerras, y ejecutado cosas admirables, Inglaterra no ha hecho ménos en todo lo que llevamos de siglo.

Pero, lo repito, el objeto de este estudio es diferente. Yo no me ocupo en saber si Francia gasta mucho ó poco, sino en averiguar si la con-

tabilidad y la administracion se encuentran en condiciones satisfactorias. ¿Sucede así? Nadie puede afirmarlo, despues de leer los anteriores párrafos. Donde los díputados con sus peticiones de créditos, y los ministros con sus retrasos en rendir cuentas, son causa de que los gastos reales sean casi siempre superiores á los gastos presupuestos y donde el déficit es la regla y el sobrante la excepcion, no puede decirse que exista una Administracion perfecta.

Los resultados del régimen burocrático, seguido en Francia é imitado en España, difieren, pues, bastante de los que arroja el método co mercial adoptado en Inglaterra.

IV.—El ejemplo de Italia.

La historia económica de Italia en estos últimos años nos suministra argumentos poderosos en favor de nuestra tésis. La exactitud en la rendicion de cuentas, la economía que obliga á no gastar más de lo que se puede, y que suprime todo crédito extraordinario ó suplementario, han trasformado por completo la situacion de la monarquía subalpina, en un período relativamente corto.

Sin buen órden en la administracion de la

Hacienda, los países más prósperos se pierden; con economía, con una contabilidad sencilla, siempre al corriente, para que público y gobiernos puedan saber con exactitud qué marcha lleva la fortuna pública, se salvan las situaciones más comprometidas.

No creo que sea inútil reproducir en España las palabras pronunciadas en el Parlamento de Roma por el ministro de Hacienda Magliani, pues ellas prueban una vez más cuán errónea es la opinion acreditada entre nosotros de que se necesita *ciencia* para seguir la marcha de los ingresos y gastos generales: lo que se necesita es *sentido comun*. Esto de la *ciencia* es una palabreja con la cual ocultan su ignorancia la mayor parte de los que escriben sobre asuntos económicos. Con eso, con cargar de números sus artículos, y con llamar empíricos á los que proponen economías, se figuran haber salvado la pátria.

Penétrese el público de que puede seguir, sin necesidad de haber estudiado muchos libros, la marcha de la Hacienda pública, y las cosas cambiarán radicalmente de aspecto en nuestro país. De que la tarea es fácil, da muestra el siguiente párrafo de Magliani, que se entiende con solo

saber leer, y que contiene principios de aplicacion sencilla:

«Tenemos el deber, decía en Julio de 1878, de volver á la antigua regla, un tanto olvidada hace tiempo, segun la cual, cada vez que se presenta un nuevo gasto á la aprobacion del Parlamento, si el Presupuesto no ofrece sobrantes, se debe recurrir á una economía equivalente, *de tal modo que el gasto aludido no pueda nunca impedir el equilibrio real del Presupuesto, que es obligatorio.*»

Daremos ahora algunos detalles sobre la situacion de Italia á fines de 1870, situacion difícil en extremo, y de la cual han salido sus hombres de gobierno, á fuerza de economía (esto es, no permitiendo los contínuos créditos extraordinarios y suplementarios), y de Administracion ordenada (ó lo que es lo mismo, sabiendo la situacion exacta de los ingresos y gastos públicos). Mr. Cucheval-Clarigny ha estudiado este punto con bastante extension en los números de 15 Diciembre de 1881 y 1.º Enero 1882 de la *Revue des Deux Mondes*. Yo no puedo más que resumir algunas partes de su trabajo.

Los déficits con que saldó el Presupuesto italiano de 1866 á 1870, época durante la cual tu-

vieron lugar la guerra contra Austria en 1866, la ocupacion de Roma en 1870 y se consumó la grande obra de la unidad nacional, fueron los siguientes:

1866. . . .	721.447.179 liras.
1867. . . .	214.146.884 —
1868. . . .	245.796.656 —
1869. . . .	148.874.172 —
1870. . . .	214.766.874 —

El estado de la Hacienda italiana á la sazon, está bien descrito por Mr. Clarigny:

«Un Presupuesto que presentaba un déficit normal de 20 á 25 por 100; una deuda que crecia constantemente; un crédito nulo: la emigracion de los metales preciosos y el aumento continuo del papel moneda de curso forzoso: hé ahí cuál era la situacion económica de Italia. Difícilmente se podría imaginar nada más deplorable. ¿Cómo ha salido Italia de ese paso? *Por la economía en primer lugar; por una economía que podría ser calificada de sórdida si la hubiese practicado una nacion rica, pero á la cual daba el estado de Italia el carácter de generosa y patriótica abnegacion. Los gastos indispensables fueron rigurosamente reducidos á un mínimum: muchos gastos necesarios, como la renovacion del material de*

la marina y del ejército fueron aplazados; todos los servicios públicos fueron puestos á dieta, y los sueldos de los empleados fijáronse á tipos inverosímiles, reducidos aún por el descuento del papel, y la retencion que sobre los mismos se operaba á titulo de impuesto.»

«El Parlamento se preocupaba al mismo tiempo, añade el articulista poco despues, *de introducir el órden en la Hacienda,* y de someter la gestion de los dineros públicos á las reglas de una contabilidad severa. La progresion constante de los ingresos, *en presencia de gastos que permanecían casi estacionarios,* debia conducir inevitablemente al restablecimiento del equilibrio del Presupuesto.»

En cinco años se logró cosa tan magna. Véase la lista de los déficits en dicho período:

1871	Déficits.	liras.	74.012.322
1872	—	—	83.579.215
1873	—	—	89.008.232
1874	—	—	13.383.900
1875	Sobrante.	—	13.870.401

Desde entonces ningun Presupuesto se ha saldado con déficit, á pesar de la crísis comercial del 1878 y de la mala cosecha de 1879 (1).

(1) El presupuesto italiano de 1882 ha saldado con sobrante

Italia es, pues, un ejemplo elocuente de que una Hacienda comprometida, sólo tiene dos medios de salvarse:

1.º Orden en la Administracion, lo cual lleva consigo la sencillez en los Presupuestos, la exactitud en la contabilidad así como en la rendicion de cuentas, y la supresion de todo crédito extraordinario ó suplementario, á ménos de que obligue á ello la defensa nacional, ó una catástrofe interior, y áun entonces, como lo dice Magliani, debe procurarse cubrirlo con una reduccion equivalente sobre otro capítulo, de tal modo, que nunca se altere el equilibrio de los Presupuestos.

Y 2.º Reducciones en los gastos.

Una de las respuestas más socorridas de todos los partidarios del sistema adoptado en España, cuando se les habla de Inglaterra, es la siguiente: «¿Pero no ven Vds. que las razas son distintas, que ellos son calmosos y reflexivos y nosotros vivos é inquietos?» A la verdad podria contestarse tal inocentada, haciendo observar que á pesar

de 12 millones de liras, y lo hubiera hecho con uno de 36 millones, sin las inundaciones de Lombardía, que han consumido 24. Eso se sabia en Marzo, y se ha hecho público en Abril de 1883.

de nuestra *vivacidad* y de la *calma* sajona, en Inglaterra se anda más de prisa que en España, pero lo mejor es echar mano de un pueblo latino, meridional, mediterráneo, cuyo ejemplo no recusarán los teorizantes que se extasían al comparar los méritos y caracteres de las distintas razas.

Italia, segun acabamos de ver, nos proporciona ese ejemplo.

Desde 1869 empieza á preocuparse allí la opinion pública de la contabilidad, como lo prueba el haberse hecho el 22 de Abril de aquel año la ley que la sirve de base, enmendada luego por la de 30 de Diciembre de 1876, en virtud de las cuales todas las cuentas de ingresos y de gastos se cierran como en Inglaterra el dia en que concluye el ejercicio.

Todavía la ley de 1879 viene á rematar la obra, prohibiendo se dé á los excedentes aplicacion arbitraria; y el esfuerzo y la atencion se sostienen, puesto que en 8 de Julio de 1883, como más abajo veremos, todavía se introducen reformas, algunas de las cuales por cierto no sean quizás muy convenientes.

Italia, en ese largo período que se extiende de 1866 á nuestros dias, ha tenido distinguidos

hacendistas; pero á quien debe realmente su regeneracion financiera es al Sr. Magliani. Ministro del ramo desde 1876, que ya en 1879 trazaba una marcha metódica, un plan seguido desde entonces con perseverancia. Este Ministro defiende la economía hasta con *ferocidad*, segun lo expresa Mr. Cucheval Clarigny: se preocupa de sumas que en España parecen despreciables, de 200.000 y 300.000 pesetas; y lo mucho que influye el carácter de un hombre en estas cuestiones se hizo evidente cuando, habiéndole sustituido por razones políticas el Sr. Grimaldi en 1879, éste dejó, con su debilidad, que en seis meses se produjera un déficit de 6 millones de pesetas.

Véanse ahora algunos artículos de la ley de 8 de Julio de 1883, *que empezará á regir en 1.º de Julio de 1884*:

«Art. 1.º El año económico empieza en 1.º de Julio y acaba en 30 de Junio del año siguiente.

»Art. 6.º En el mes de Noviembre, el ministro del Tesoro, presentará impresos, al Parlamento.

»1.º El Presupuesto para el ejercicio siguiente. (1)

(1) Esta anticipacion nos parece excesiva.

»2.º Un proyecto de ley para el arreglo definitivo del Presupuesto corriente.

»Y 3.º *La cuenta general* DEFINITIVA *del ejercicio espirado en 30 de Junio precedente.*

»Art. 12. El ministro del Tesoro hará en el mes de Diciembre ante el Parlamento la exposicion del estado de la Hacienda.»

Resultan, pues, de ahí, en una nacion, no solo latina, sino la más latina de todas, un conjunto suficiente de garantías de buena administracion económica, que pueden resumirse en tres principios:

1.º Un solo Presupuesto.

2.º Supresion de períodos de ampliacion.

Y 3.º Exámen de cuentas á los tres meses de haber terminado el año económico.

Como última reflexion haré constar, que si la ley italiana no ha exigido la presentacion de la cuenta definitiva de un ejercicio en el mes siguiente al de su término, es ciertamente por recordar que en Julio, Agosto y Setiembre, los calores impiden en Roma los trabajos parlamentarios.

CAPÍTULO QUINTO

LA HACIENDA Y LA POLÍTICA

El partido político que ocupa desde 1870, ó por mejor decir, desde la caida de Mac-Mahon, el poder en Francia, ha cometido y está cometiendo muchos errores en materias económicas. De esperar es que con el tiempo vaya formándose un personal de gobierno en el seno de esa agrupacion política. Esto es posible, y sería probable sin la tendencia que el sufragio universal manifiesta, inclinándose á los que prometen más sin fijarse en si podrán cumplir lo que ofrecen.

Conviene de todos modos decir algo sobre este punto, aunque no sea más que para enseñanza de los electores españoles. Mr. Gambetta queria el escrutinio de lista, en vez del de distrito, para impedir que muchos diputados, obligados por los caciques de campanario, se pasáran la vida

en las antesalas de los ministerios, solicitando estancos, destinos y revocaciones que van á desarrollar en Francia la manía de los empleos públicos. Como los senadores son elegidos por departamento, y, sin embargo, hacen lo mismo, es probable que la reforma del modo de escrutinio no mejorará la situacion.

I.—El plan de Mr. de Freycinet

Uno de los ejemplos de la influencia de los campanarios en la política francesa, la tenemos en lo que ha pasado con el plan de Mr. de Freycinet para completar la red de vías de comunicacion del país.

Fijado el coste primitivamente en cuatro mil millones de francos, calculóse luego que se necesitarian seis, siete, ocho y medio, y segun MM. Ribot y Leroy Beaulieu, se necesitarán nueve mil millones de francos. Este aumento ha dependido, tanto de que el Estado no es buen administrador, cuanto de que cada diputado ha querido su ramal de camino de hierro.

«Hánse abierto talleres en todo el territorio, decia no há mucho Mr. Léon Say, y se ha emprendido todo á la vez para no acabar nada. No hay cien kilómetros terminados de todo el gran

plan de trabajos públicos votados por las Cámaras, y en lugar de 120 á 150 mil francos de gasto calculado, se invierten 240 mil por kilómetro.»

II.—El equilibrio del Presupuesto

A lo dicho en el curso de este trabajo sobre el crecimiento de los gastos, gracias al sistema de créditos suplementarios y extraordinarios, añadiré que así es como se ha comprometido el equilibrio del Presupuesto. Oigamos al mismo Mr. Léon Say:

«Diríase que el problema que se proponen un gran número de diputados, es el de hacer vivir los departamentos, los municipios, y lo que en otro tiempo llamaban ciudadanos activos, y que ahora denominamos electores, á costa del Estado.

«Se ha dicho que el Gobierno es el que da el mal ejemplo, y que la iniciativa de los diputados es en realidad ménos costosa que la de los ministros. Posible me parece, pero conviene añadir que si los ministros van tan de prisa, es por miedo de quedarse rezagados. Claro es que los ministros moderarian sus ímpetus, si á la vez que las excitaciones á gastar que parten de la tribuna, desapareciesen las que tienen por teatro los pasillos del Parlamento.»

III.– La corrupcion desde el gobierno

En el Ministerio de Hacienda èxiste un Subsecretariado político, á cuyo frente se encuentra un médico, Mr. Labuze. Muchos piden su supresion, acusándolo de ser un medio de corromper á los electores, mediante el perdon de multas, la renuncia de perseguir ciertos actos de los contribuyentes y la concesion de destinos.

El hecho es que en Diciembre de 1882 se daba lectura en el Senado francés á una circular del aludido subsecretario á los prefectos, cuyo texto traduciré en parte. El escándalo que esa lectura produjo fué grande, pero ningun dato posterior ha venido á negar la eficacia de tan desdichado documento.

Mr. Labuze pedia que se le diesen *confidencialmente* algunos detalles sobre los agentes del fisco.

Luego añadia:

«Desearia vivamente que las noticias que pido llegasen á mi poder antes de 1.º de Noviembre próximo (la circular era de 25 Setiembre 1882).

»Respecto de los recaudadores que trabajan en las oficinas, es inútil ningun dato, pues tengo los que mi predecesor pidió. Por otra parte, me

propongo consultar á V., cuando eso me parezca necesario, sobre cada uno de ellos individualmente.

»Tengo, pues, el honor de suplicar á V. me remita confidencialmente una noticia individual sobre cada uno de los agentes:

»Del registro. de los dominios y del timbre.

»De las contribuciones directas.

»De las Aduanas,

»De las contribuciones indirectas,

»De las manufacturas del Estado, que no sean nombrados por los jefes de los servicios locales.

»En esa noticia, que debe contener el nombre, el grado y la residencia de cada agente, espero tenga V. la bondad de darme explicaciones:

»1.° Sobre la conducta del agente;

»2.° Sobre su actitud política:

»3.° Sobre su familia, sus amistades y sus relaciones habituales.»

IV.—Final

Lo dicho en los cinco capítulos de este trabajo prueba que, á más de las condiciones que he ido señalando, se necesita, para que haya buena administracion de la Hacienda, que la prensa y el público velen sin descanso.

El pueblo que no sea capaz de ello, déjese de ilusiones y prepárese á soportar la esclavitud á que habrán de someterle sin remedio los políticos de oficio.

LAS CUENTAS DEL ESTADO

EN INGLATERRA, EN FRANCIA Y EN ESPAÑA

ESPAÑA

POR

DON A. O.

LAS CUENTAS DEL ESTADO

EN ESPAÑA

Habíamos pensado examinar detenidamente la Contabilidad del Estado en España: pero la crítica está hecha en la comparacion con los sistemas inglés y francés, y ahora, para no incurrir en repeticiones, nos limitaremos á presentar una reseña de la legislacion española.

CAPÍTULO PRIMERO

HISTORIA

Los antiguos legisladores españoles miraron con particular atencion la Contabilidad del Estado. En Aragon se llevaban las cuentas por el método del *Debe* y *Debo* con tal proligidad y esmero, que admiran á los que las examinan hoy. Habia una formal separacion entre las funciones del *Baile*, Administrador, y las del *Maestre*, Contador. Las cuentas eran presentadas á la terminacion del año.

Las peticiones de los procuradores á Córtes nos revelan el lamentable desórden con que las cuentas eran llevadas en Castilla, hasta el reinado de los insignes Reyes Católicos, que en las

Ordenanzas formadas en 1476 iniciaron una verdadera organizacion.

Los Monarcas de la Casa de Austria adoptaron despues muchas disposiciones reformadoras. Felipe II creó el Consejo de Hacienda, la Contaduría mayor y el Tribunal de Órdenes.

Los Monarcas de la Casa de Borbon traen la centralizacion; y la contabilidad, muy imperfecta aún, continúa dirigida por el Consejo de Hacienda.

Las Córtes de Cádiz consignaron la formacion del Presupuesto, pero las vicisitudes políticas impidieron que se continuase en tal senda, y sólo desde 1835 han seguido con regularidad y mejorando notablemente los Presupuestos del Estado, merced á las Constituciones políticas que los han hecho obligatorios.

La *Instruccion general para la direccion, administracion, recaudacion y cuenta* de la Real Hacienda de 1826 estableció con bastante minuciosidad el régimen de la *Contaduría de valores*, encargada de la contabilidad de los ingresos, y de la *Contaduría de distribucion*, autoridad superior en la contabilidad de los gastos. Adicionada esa Instruccion con otras de 1841 y 1842, constítuia, con muy pocas alteraciones, la legislacion vi-

gente en 1845. Principiáronse á reunir entonces los materiales para un sistema científico de contabilidad, *sirviendo de guía la legislacion francesa.* El Real decreto de 15 de Junio del mismo año trató de armonizar lo existente con la trascendental reforma llevada á cabo en el sistema tributario.

El eminente hacendista Bravo Murillo se dedicó con afan á realizar aquel interesante objeto y preparó con la publicacion del Real decreto de 20 de Octubre de 1849, la ley de 20 de Febrero de 1850, á que siguió la de organizacion y atribuciones del Tribunal de Cuentas del Reino de 25 de Agosto de 1851.

Algunos artículos de la Constitucion de 1869 alteraron parte de estas leyes, haciendo urgente su reforma, para desenvolver la organizacion económica de nuestra Hacienda en armonía con los principios aceptados por la Revolucion. El Ministro de Hacienda, D. Laureano Figuerola, presentó, en la sesion de 7 de Mayo de 1870, á las Córtes Constituyentes, los proyectos de ley sobre reformas de la Administracion y Contabilidad de la Hacienda y del Tribunal de Cuentas del Reino, que planteados por autorizacion sin debate, mediante acuerdo de 3 de Junio del mis-

mo año, constituyen, con leves modificaciones, que señalamos en el capítulo III, la legislacion vigente (1).

Todas nuestras Constituciones, desde la de 1812 hasta la de 1876, han impuesto á los Gobiernos la obligacion de presentar á las Córtes, á la vez que los Presupuestos, las cuentas generales del Estado para su exámen y aprobacion. Los legisladores de 1812 daban ya tanta importancia á estas atribuciones de las Córtes, que acordaron la impresion y publicacion de las cuentas «para que la nacion se enterase por sí misma del mérito y extension de sus sacrificios, de su utilidad y necesidad.» «De este juicio comparativo (añadian), podrá además la nacion deducir el verdadero estado de su prosperidad, su tendencia y su progreso, como tambien la seguridad ó peligro en que puedan hallarse su libertad é independencia.»

El cumplimiento de los preceptos constitucionales no podia realizarse por falta de leyes que

(1) Canga Argüelles: *Diccionario de Hacienda con aplicacion á España.* Segunda edicion. Tomo I. Madrid, 1833.—*Cuenta y razon del Estado.*—Piernas y Hurtado y Miranda y Eguia. *Manual de instituciones de Hacienda pública española.* Segunda edicion, refundida y considerablemente aumentada. Madrid, 1875. Página 568 y siguientes.

organizaran este servicio de cuentas, hasta que Bravo Murillo consiguió llevar á la Administracion económica el órden y sistema que tuvo principio en 1850.

Empezaron los Gobiernos á presentar las cuentas á las Córtes con arreglo á la legislacion de 1850 y 1851, y con las formalidades exigidas al Tribunal de Cuentas del Reino; pero las cuentas iban quedando enteramente olvidadas y archivadas en el Congreso, sin que nadie se cuidara de este asunto tan vital para los intereses del país, toda vez que poco importa que se voten los Presupuestos si nadie averigüa luego el uso, bueno ó malo, que los Gobiernos y sus agentes hayan hecho de esos Presupuestos, de la multitud de créditos supletorios y extraordinarios concedidos, de los abusos realizados en la Administracion, y de las ilegalidades ó defectos administrativos que el Tribunal de Cuentas vaya denunciando á las Córtes para su remedio, en las Memorias y certificaciones que tenia y tiene obligacion de redactar y remitir al Congreso, ó mejor dicho, á los Cuerpos Colegisladores desde 1850.

Pero un asunto de tamaña importancia debia llegar un dia en que fuera objeto de estudio; y la

honra de iniciarlo corresponde al celoso diputado D. José Genaro Villanova, autor de la notable *Instruccion general de Contabilidad de 1868*, aún vigente en todas las dependencias del Estado, desde el Tribunal de Cuentas del Reino hasta la última oficina de los diversos ministerios que esté obligada á rendir cuentas. El Sr. Villanova, con el carácter de presidente de la Comision de Cuentas en el Congreso, organizó la Contabilidad legislativa, que no existia.

A pesar de estas sucesivas mejoras (y de otras posteriores que más adelante se hallarán citadas), por haber imitado el vicioso modelo de la Contabilidad francesa, cuando se pudo desde luego adoptar otro modelo mejor, las complicaciones del sistema, que admite un semestre de ampliacion, han causado y siguen causando en la presentacion y aprobacion de las cuentas el considerable y perjudicial retraso que hemos señalado y que á todo trance es necesario corregir.

CAPÍTULO SEGUNDO

CONTABILIDAD LEGISLATIVA

La Constitucion de 1876 establece que nadie está obligado á pagar contribucion que no esté votada por las Córtes ó por las corporaciones legalmente autorizadas para imponerla. Las leyes sobre contribuciones y crédito público deben presentarse primero al Congreso de los Diputados.

Todos los años, segun la misma Constitucion, debe presentar el Gobierno á las Córtes el Presupuesto general de gastos del Estado para el año siguiente, y el plan de contribuciones y medios para cubrirlos, como asimismo las cuentas de la recaudacion é inversion de los caudales públicos para su exámen y aprobacion. Si no pudieran ser votados antes del primer dia del año económico siguiente, regirán los del anterior, siem-

pre que para él hayan sido discutidos y votados por las Córtes y sancionados por el Rey.

El Presupuesto del Estado fija los gastos públicos y calcula los ingresos, así ordinarios como extraordinarios, segun la ley de 20 de Julio de 1862, por el período que media desde 1.º de Julio de un año hasta 30 de Junio del siguiente. El ejercicio de cada Presupuesto comprende los gastos y los ingresos de dicho período, considerándose abiertos durante seis meses más, ó sea hasta el 31 de Diciembre, para concluir la cobranza de haberes y la liquidacion y pago de obligaciones del respectivo Presupuesto pendientes en 30 de Junio. Las cuentas generales del Estado y todos los actos de contabilidad pública se arreglan por los mismos plazos.

La ley de Contabilidad de 1870 dispone que cada Ministerio forme el Presupuesto anual de todos los gastos de su servicio y lo pase al de Hacienda, por el cual se redacta y presenta á las Córtes el Presupuesto general de gastos del Estado, sometiendo al mismo tiempo á su deliberacion el de ingresos, ó sea la propuesta de medios con que cubrir todas las obligaciones. Los Presupuestos generales de ingresos y gastos deben presentarse á las Córtes antes del dia 11

del mes de Febrero, ó sea cuatro meses y diez y ocho dias antes de aquel en que haya de empezar su ejercicio. Disposicion á que no se suele dar cumplimiento.

El reglamento del Congreso de los Diputados de 1857, que aún rige con leves modificaciones, establece para cada legislatura una comision permanente de Presupuestos, que se elige al principio de ella y que se compone de 35 individuos, nombrados cinco por cada una de las secciones. Tambien es permanente para cada legislatura la Comision de exámen de cuentas, que se nombra tambien al principio de ella y se compone de siete diputados, uno por cada seccion. Los Presupuestos se discuten por separado por el órden que acuerda el Congreso. El de cada Ministerio se discute en la totalidad, y discutido en la misma forma cada uno de sus capítulos ó secciones, se vota por párrafos.

El reglamento del Senado de 1871 da el carácter de permanentes durante cada legislatura á las tres Comisiones de Presupuestos generales del Estado, de exámen de cuentas generales del Estado y de nombramiento y separacion libre de los ministros del Tribunal de Cuentas del Reino. Esta última Comision, exigida por la

Constitucion de 1869, que en este punto seguia el ejemplo de Holanda y Bélgica, ha desaparecido en virtud de la ley de 3 de Julio de 1877.

La Comision senatorial de Presupuestos generales del Estado consta de 21 vocales, nombrados tres por cada seccion, y entiende en el exámen de los mismos desde que se presentan en el Congreso.

Los Presupuestos se discuten por el órden de preferencia que acuerda el Senado á propuesta del presidente. El de gastos de cada Ministerio se discute primero en su totalidad, despues por capítulos y últimamente por artículos, y aun por párrafos, si así lo acuerda el Senado á propuesta del presidente ó á peticion de un senador; y de todos modos, en cuanto al artículo ó párrafo á que se hubiesen presentado enmiendas ó adiciones. La votacion es siempre por artículos ó párrafos. El Presupuesto de ingresos se discute y vota en la misma forma que el de gastos en cuanto lo permita su diferente índole.

El Gobierno, segun la ley de Contabilidad de 1870, no puede suprimir ni modificar los recursos votados por el Parlamento, ni crear otros nuevos, á no estar autorizado por la ley de Presupuestos ú otra especial. Tampoco puede dar

otro empleo á los fondos públicos que el prescrito en la ley de Presupuestos ú otra que lo determine.

Cuando ocurra la necesidad de hacer algun gasto para el cual no haya crédito legislativo ó sea insuficiente la suma señalada en el Presupuesto para atender á un servicío, el Gobierno debe presentar al Congreso de los Diputados un proyecto de ley, pidiendo en el primer caso un crédito extraordinario y en el segundo un suplemento de crédito, y proponiendo en ambos los medios de obtener los fondos necesarios para cubrir las obligaciones que aquellos créditos representen.

Si las Córtes no estuvieran reunidas y el gasto para el cual falte crédito fuera urgente, el Gobierno puede, bajo su responsabilidad, acordarlo, observando estas formalidades. Cuando resulten sobrantes de créditos en otros capítulos de la seccion á que corresponda el gasto, puede hacerse trasferencia de crédito del capítulo ó capítulos que ofrezcan remanente al capítulo ó á los capítulos en que exista el déficit. Estas trasferencias deben acordarse por el Consejo de Ministros, oyendo préviamente á la seccion de Hacienda del Consejo de Estado. Cuando no hubie-

se sobrante en la misma seccion del Presupuesto, el Consejo de Ministros acuerda la concesion de suplemento de crédito ó crédito extraordinario, oyendo préviamente al Consejo de Estado en pleno sobre la necesidad y urgencia del gasto, cuyo importe se cubre provisionalmente con la Deuda flotante del Tesoro, si las rentas ó recursos eventuales del Estado no han proporcionado valores superiores á los Presupuestos en cantidad equivalente ó superior á la que representen los nuevos créditos.

Los decretos de concesion de créditos extraordinarios ó de suplementos de crédito, se remiten con los expedientes que los hayan producido al Tribunal de Cuentas para su registro, y despues se publican en la *Gaceta de Madrid*. El Gobierno incurre en responsabilidad, si los ejecuta sin cumplir estos requisitos.

El Gobierno debe presentar al Congreso de los Diputados, dentro precisamente del primer mes de cada reunion de Córtes, un proyecto de ley de aprobacion de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito acordados durante la época de suspension de sesiones y de los medios necesarios para obtener los recursos equivalentes.

En el término de dos años y medio, contados desde el fin del ejercicio de cada Presupuesto, debe presentar el Gobierno al Congreso de los Diputados la cuenta definitiva correspondiente al mismo, con un proyecto de ley para su aprobacion. La falta de cumplimiento de esta disposicion es causa de considerable retraso en el exámen de las cuentas, retraso que se añade al que desgraciadamente consiente la ley.

CAPÍTULO TERCERO

CONTABILIDAD ADMINISTRATIVA

La recaudacion del haber del Tesoro está á cargo del ministro de Hacienda, y se efectúa por agentes del mismo, responsables y sujetos á la rendicion de cuentas.

Los empleados de los diferentes Ministerios que tengan á su cargo la administracion de algunas rentas, impuestos ó derechos, que por razon de su especialidad no puedan administrarse por el de Hacienda, dependen de éste en todo lo relativo á la entrega y aplicacion de los fondos y á la rendicion de sus respectivas cuentas.

Los ministros que ordenen exacciones no autorizadas por la ley incurren en las penas señaladas en el Código penal á los que cometen defraudacion, atribuyéndose poder y facultades que no tienen.

Los que falten á la ley en la aplicacion y distribucion de los fondos públicos, quedan sujetos á las penas prescritas por el mismo Código para los que distraen de su objeto dinero, efectos ó cualquiera otra cosa recibida en depósito ó administracion.

Los Presupuestos rigen durante un año; pero quedan abiertos en los seis meses siguientes para la liquidacion y ejecucion de los cobros y pagos pendientes al finalizar dicho año.

Para cada mes se aprueba en Consejo de Ministros una distribucion de fondos por capítulos de los Presupuestos de todos los Ministerios, con sujecion á la cual la Ordenacion de pagos dispone el abono de las obligaciones del Estado.

Las distribuciones mensuales de fondos se redactan en el Ministerio de Hacienda por los pedidos que le hacen los demás Ministerios, atendiendo á la importancia de las obligaciones propias de cada capítulo del Presupuesto que hayan de satisfacerse en los meses respectivos.

Cada ministro ordena los gastos propios de los servicios correspondientes al departamento de su respectivo cargo con arreglo á la ley. Esta facultad puede delegarse por los ministros en

los directores y demás agentes de la Administracion pública.

El ministro de Hacienda dispone todos los pagos que hayan de hacerse por las Cajas públicas. A este fin se confiere al director general del Tesoro el carácter de ordenador general de pagos del Estado, cuyo carácter desempeña por delegacion del ministro de Hacienda.

Con el objeto de facilitar el servicio público, hay ordenadores secundarios.

Todos los ordenadores secundarios son subalternos del general del Estado. Su nombramiento y renovacion corresponde al ministro de Hacienda, exceptuando los de los ramos de Guerra y Marina, los cuales son nombrados por los respectivos ministros.

Los ordenadores de pagos son responsables de todos los indebidamente dispuestos, á no ser que el ministro de Hacienda los ordene, despues de exponerle aquéllos por escrito su improcedencia y las razones en que ésta pueda fundarse.

La ley de Contabilidad de 1870 fué modificada por el decreto de 29 de Mayo de 1873 y el de 7 de Enero de 1874. Segun ellos, la Intervencion General de la Administracion del Estado fiscaliza todos los actos de la Administracion pública,

interviene en la ordenacion y ejecucion de los ingresos y pagos y lleva toda la contabilidad del Estado.

La Intervencion General ejerce sus funciones por medio de agentes directos ó delegados establecidos cerca de todas las dependencias encargadas de los diferentes ramos de la Administracion pública y de la Ordenacion general ó secundaria de pagos.

Los interventores son responsables mancomunadamnete con los administradores, ordenadores de pagos y jefes de establecimientos, de todos los actos ilegales de éstos referentes á la liquidacion de derechos y obligaciones de la Hacienda y del Tesoro, y á los pagos que realicen las Cajas, siempre que los consientan sin hacer observacion escrita acerca su improcedencia ó ilegalidad.

De todas las contribuciones, rentas, fincas, valores y derechos cuyos rendimientos constituyen el haber de la Hacienda, de la distribucion é inversion que de éste se haga y de las operaciones que realice el Tesoro, se rinden cuentas al Tribunal de las del Reino por conducto de la Intervencion General de la Administracion del Estado.

Dichas cuentas deben ser dadas por los empleados que tengan á su cargo la administracion ó manejo de las contribuciones, rentas, propiedades, valores y efectos, y son intervenidas por agentes directos de la Intervencion. Se disponen las cuentas de modo que por sus resultados puedan formarse las generales que el Gobierno ha de presentar á las Córtes.

La cuenta definitiva correspondiente á cada Presupuesto debe constar de dos partes. La primera relativa á los ingresos, debe expresar con la misma clasificacion de conceptos de la ley del Presupuesto respectivo los ingresos calculados en ella; los que se hayan recaudado durante el período natural y el de ampliacion del ejercicio del Presupuesto; lo que habiendo quedado sin cobrar por cuenta de derechos liquidados á favor de la Hacienda pública pase en concepto de *resultas* á la cuenta del año siguiente; y por último, la comparacion entre los ingresos presupuestos y los realizados.

La segunda parte, referente á los gastos, debe detallar por el mismo órden y clasificacion de capítulos que el Presupuesto los créditos concedidos para cada servicio, tanto por la ley, cuanto por otras disposiciones en concepto de supleto-

rios ó extraordinarios; los pagos hechos á cuenta de los mismos créditos, las obligaciones reconocidas, y que por no haberse satisfecho deben pasar como *resultas* á la cuenta del Presupuesto siguiente; y por último, la comparacion de los gastos presupuestos con los pagos realizados.

Despues se resúmen por secciones, así en ingresos como en gastos, los resultados generales de la recaudacion y distribucion de los fondos públicos, y se presenta como última consecuencia el déficit ó sobrante que resulte.

Son parte integrante de la cuenta de cada Presupuesto otras dos generales de rentas públicas y de gastos públicos que el Gobierno debe formar y remitir al mismo tiempo que aquellas al tribunal, y como comprobantes de la primera las de fabricacion y administracion del sello del Estado, efectos estancados y casas de Moneda y minas explotadas por el mismo.

Las tres cuentas definitivas mencionadas forman parte de la general del Estado que, por el año en que haya terminado la ampliacion del ejercicio del Presupuesto á que aquellas correspondan, debe presentar el Gobierno impresas á las Córtes dentro del plazo indicado.

La cuenta anual debe comprender, además de

las indicadas, las particulares del Tesoro, de la Deuda pública y de propiedades y derechos del Estado.

A todo proyecto de ley de aprobacion de cuentas debe acompañar una certificacion librada por el Tribunal de Cuentas, en que conste que habiendo sido examinadas y comprobadas con los resultados de las parciales presentadas al mismo Tribunal, y con las leyes y demás disposiciones que hayan autorizado los cobros y los gastos, han resultado conformes, expresando en caso contrario las diferencias observadas.

El Tribunal de Cuentas debe remitir directamente al Congreso, dentro del mismo plazo señalado al Gobierno para la presentacion de las cuentas generales, una *Memoria*, en la cual, refiriéndose á lo que resulte de éstas, exprese si se han cometido ó no ilegalidades en la cobranza y aplicacion de los fondos del Estado, determinando en caso afirmativo las que sean, y haciendo las demás observaciones á que dé lugar la cuenta examinada.

Cada trimestre debe publicarse en la *Gaceta de Madrid* un estado de los créditos abiertos en el anterior por el Tesoro á cada Ministro, por

capítulos, y otro estado de la aplicacion hecha por cada Ministerio, ó sea de la inversion dada á los fondos, segun los mismos capítulos del Presupuesto.

El reglamento de la Intervencion General de la Administracion del Estado de 8 de Noviembre de 1871 ha sido sustituido por el de 7 de Diciembre de 1878, en el que se consignan detalles que, en consideracion á la brevedad, omitimos.

La ley de 27 de Diciembre de 1878 autorizó al Ministro de Hacienda para modificar, bajo ciertas bases, (y así se ha hecho en efecto por la Instruccion de 28 de Junio de 1879 y el real decreto de 24 de Mayo de 1881), la legislacion vigente sobre contabilidad. Facultó á la Intervencion General para formar y rendir las cuentas generales de 1879-80 y sucesivas, sin esperar la liquidacion de las de la época anterior, en vista del considerable retraso con que, faltando á la ley, eran presentadas. Creó además un cuerpo de empleados especiales para los cargos de jefes de Intervencion y tenedores de libros de las Administraciones económicas y demás dependencias.

La ley de 31 de Diciembre de 1881, debida al

Sr. Camacho, dispuso que desde aquel año económico, dejáran de formar parte del Presupuesto corriente las resultas de ejercicios cerrados por ingresos y gastos del Estado.

De las expresadas resultas ha de formarse una cuenta general anual, con independencia de las del Presupuesto corriente y las especiales de rentas públicas y gastos públicos.

CAPÍTULO CUARTO

CONTABILIDAD JUDICIAL

El Tribunal de Cuentas, segun la ley de 25 de Junio de 1870, es la autoridad á quien compete el conocimiento y resolucion final de las cuentas del Estado; su jurisdiccion es especial y privativa. Corresponde á la categoría de los Supremos y contra sus ejecutorias no se da recurso alguno, salvas las facultades de las Córtes.

Los nombramientos de presidente y ministros de dicho tribunal, segun la ley de 3 de Julio de 1877, se hacen por Real decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por el Presidente del mismo, exigiéndose ciertas condiciones para obtener dichos cargos.

El fiscal, el secretario, los contadores y demás empleados son nombrados por el Gobierno con sujecion á ciertas reglas.

El Tribunal de Cuentas tiene competencia para requerir la presentacion de todas las cuentas que deban someterse á su calificacion; las examina y comprueba y puede exigir de todas las dependencias del Estado, sin distincion de ramos ni Ministerios, cuantos informes, estados, documentos ú otros comprobantes considere útiles ó conducentes á los fines de su institucion.

Cuando el Tribunal observe retraso en la rendicion de cuentas, debe requerir y compeler directamente y de oficio para su presentacion á la Intervencion y á cualquiera otra de las oficinas centrales de Contabilidad que incurriere en demora.

A pesar de las facultades del Tribunal, no se ha podido conseguir que las cuentas sean presentadas á las Córtes dentro del plazo que la ley marca.

El Reglamento para la ejecucion de la ley orgánica del Tribunal de Cuentas del Reino de 25 de Junio de 1870, que la sirve de complemento, fué publicado en 8 de Noviembre de 1871.

El Tribunal de Cuentas del Reino se compone de un Presidente con 22.500 pesetas anuales; nueve Ministros, jefes superiores de Administracion, á 12.500; un Fiscal con 12.500; un Se-

cretario general, jefe de Administracion de primera clase, con 10.000; un Contador, decano, jefe de Administracion de segunda clase, con 8.750; cuatro idem de primera clase, jefes de Administracion de tercera, á 7.500; cuatro idem de cuarta á 6.500; diez y seis Contadores de primera clase, jefes de negociado de primera, á 6.000; diez y ocho idem de segunda clase, jefes de negociado de segunda, á 5.000; un Teniente fiscal, jefe de Administracion de segunda clase, con 8.750; un Abogado fiscal, idem, id. de tercera, con 7.500; un idem, id. de cuarta, con 6.500; doce Oficiales auxiliares de primera clase, idem, id. de tercera, á 4.000; catorce idem de segunda, oficiales primeros de Administracion, á 3.500; catorce idem de tercera idem, segundos de id., á 3.000; diez y ocho de cuarta idem, tercèros de idem, á 2.500; veinticuatro idem de quinta idem, cuartos de idem, á 2.000; veinticinco idem de sexta idem, quintos de idem, á 1.500; treinta y nueve aspirantes á Oficial, de primera clase, á 1.250; cincuenta y cuatro idem de id., de segunda, á 1.000. En total doscientos cincuenta y ocho empleados de complicada nomenclatura, que cuestan 803.250 pesetas, además de 30.000 pesetas como asignacion

para portero mayor, ugieres, porteros y mozos de oficio.

La ley de 27 de Diciembre de 1878 organizó una seccion para las cuentas atrasadas, compuesta de un Jefe de negociado de primera clase con 6.000 pesetas; dos idem de segunda á 5.000; tres idem, id. de tercera á 4.000; dos Oficiales de primera clase á 3.500; cinco idem de segunda á 3.000; seis idem de tercera á 2.500; seis idem de cuarta á 2.000; ocho idem de quinta á 1.500, que con una asignacion para aspirantes á Oficial cuyo número no se indica, hacen un total de treinta y tres empleados, que cuestan 97.250 pesetas.

La Intervencion General de la Administracion del Estado consta de un Interventor general, jefe superior de Administracion con 12.500 pesetas; un segundo Jefe, jefe de Administracion de segunda clase con 8.750; un Jefe de Seccion de atrasos de igual categoría, con 8.750; un Tenedor de libros, jefe de Administracion de tercera clase, con 7.500; un Contador de exámen de cuentas corrientes, idem de cuarta, con 6.500; nueve Jefes de negociado de primera clase, á 6.000 pesetas; nueve idem, id. de segunda, á 5.000; trece idem, id. de tercera, á 4.000; diez

y seis Oficiales de primera clase, á 3.500; veintidos idem de segunda, á 3.000; veintisiete idem de tercera, á 2.500; veintinueve idem de cuarta, á 2.000; treinta idem de quinta, á 1.500, además de 52.000 pesetas para aspirantes á Oficial y 18.250 para porteros, ordenanzas y mozos.

La Contaduría Central se compone de un Contador, jefe de Administracion de primera clase, con 10.000 pesetas; un segundo Jefe, Tenedor de libros id., id. de tercera, con 7.500; un Jefe de negociado de primera clase, con 6.000; un idem, idem de segunda, con 5.000; un idem, id. de tercera, con 4.000; dos Oficiales de primera clase, á 3.500; tres idem de segunda, á 3.000; seis idem de tercera, á 2.500; ocho idem de cuarta, á 2.000; diez idem de quinta, á 1.500; once aspirantes á Oficial de primera clase, á 1.250; diez idem de segunda, á 1.000; además de 4.750 pesetas para porteros y ordenanzas.

Prescindiendo del personal inferior, cuyo número no se indica, tenemos en el Tribunal de Cuentas doscientos noventa y un funcionarios que cuestan 930.500 pesetas; ciento sesenta funcionarios en la Intervencion General de la Administracion general del Estado, que cuestan 557.750 pesetas y cincuenta y cinco funcionarios

en la Contaduría Central, que cuestan 123.000 pesetas. En total resultan 506 empleados y sueldos por valor de 1.611.250 pesetas: 0,20 por 100 del Presupuesto, que asciende á algo más de 800 millones, cuesta la contabilidad, y eso que en dicha suma no vá comprendida la de Guerra y Marina, *cuyo personal no puede deducirse del Presupuesto.*

Despues de disponer de 506 empleados—y algunos más—tenemos una contabilidad deplorable y atrasadísima, mientras Inglaterra, que ha establecido una contabilidad perfecta y llevada al dia, no necesita para este servicio, segun se puede ver en la página 94, sino un personal de 195 indivíduos, que cuestan Ptas. 1.209.000 (£ 48.376) para un Presupuesto de unos 2.200 millones; cuesta la contabilidad 0,06 por 100 de las sumas manejadas.

REALES DECRETOS DE 1884

Teníamos casi concluido el presente libro cuando nos sorprendió agradablemente la aparicion de dos reales decretos, por los cuales se ordena estudiar la reforma de la Contabilidad del Estado; á continuacion los insertamos íntegros:

(*Gaceta de Madrid*, 18 de Febrero de 1884.)

MINISTERIO DE HACIENDA

Exposicion

«Señor: El considerable retraso padecido por la Contabilidad del Estado está suscitando desde hace algun tiempo la cuestion de si es necesario cambiar de sistema en este ramo importante de la Administracion pública, cuyas grandes ventajas quedan muy aminoradas cuando el co-

nocimiento de los datos estadísticos no se obtiene sino muy tardiamente.

»Del año 1850 arranca el sistema de órden y de publicidad dado á las cuentas generales del Estado, pues antes no se publicaban, ni la formacion y autorizacion de los Presupuestos estaba acomodada á la marcha regular establecida por la ley de Contabilidad de aquel año, fundamento de las demás disposiciones posteriormente adoptadas.

»La redaccion y publicacion de las cuentas correspondientes á 1850 y á los años inmediatos, aunque por lo nuevo del procedimiento exigieron un constante y asíduo trabajo en todas las dependencias de la Direccion general de Contabilidad de la Hacienda pública, pudieron llevarse á cabo con éxito relativamente satisfactorio; pero ya en 1856 se hizo más difícil este importante servicio á consecuencia de la desamortizacion civil y eclesiástica y de la incautacion de los bienes del Clero, hechos notables en nuestra historia financiera que produjeron la multiplicidad consiguiente de cuentas de bienes, de valores á cobrar, de pagarés de compradores y otras, con un número crecidísimo de operaciones y un estrecho enlace con las cuentas de rentas públi-

cas, y además la penosa y muy extensa liquidacion á las diversas corporaciones civiles por el importe de sus bienes vendidos.

»El aumento considerable de trabajo minucioso y complicado que aquellas grandes operaciones llevaron á las oficinas de Contabilidad, ampliado áun más en 1859 con el Presupuesto extraordinario de ocho años, y las operaciones de negociacion de valores que á consecuencia de sus preceptos se realizaron, fué causa de que empezára á observarse algun atraso en las cuentas generales, atraso que tomó mayores proporciones á partir del año económico de 1868-69.

»Además de los trastornos producidos en el órden administrativo por los sucesos políticos, á favor de los cuales se llegó en algunas provincias hasta la destruccion de los libros y antecedentes de la Contabilidad, la escasez de recursos y las operaciones que para allegarlos tuvieron lugar fueron nueva y poderosa causa de una notable complicacion y consiguiente atraso en la Contabilidad de la Hacienda.

»La emision de los bonos del Tesoro decretada en 1869 produjo en las dependencias de cuenta y razon, además del trabajo consiguiente á la creacion de estos valores y á las infinitas forma-

lizaciones para su entrega en canje de documentos de diferentes clases, grandes dificultades durante un extenso período de tiempo. Se declararon aquéllos admisibles en pago de los bienes desamortizados por todo su valor nominal en las ventas posteriores, y por su 80 por 100 en las anteriores á la fecha de emision; y este precepto, al parecer tan sencillo, aumentó enormemente las operaciones, asientos en libros y trabajos de las oficinas de Contabilidad en todo lo relativo á la venta de bienes.

»Antes de aquella época la realizacion ó cobro de cada plazo producia solamente un cargo del metálico que se recibia, una data para la cancelacion del pagaré correspondiente y un abono en la cuenta corriente del respectivo comprador: despues, cuando el pago se hacia en bonos, época en que además estaban ya los pagarés negociados, ó en garantía de várias operaciones de crédito en diferentes Bancos, y áun casas extranjeras, las operaciones de contabilidad necesarias para el cobro de cada pagaré eran las siguientes: un cargo por el metálico que representaba con aplicacion al Presupuesto; otro cargo del pagaré que devolvia el Banco en cuyo poder se hallaba; una data por la cancelacion

del pagaré; un abono en la cuenta corriente del comprador; una data por el importe de los cupones que tuvieran unidos los bonos; un cargo como reintegro de la parte no devengada de los cupones corrientes; una data de remesa de los bonos á la Tesorería Central para su comprobacion y amortizacion, y otro cargo como cesion al Estado de la diferencia que resultaba siempre entre el importe del plazo, ó sea la obligacion del comprador, y el valor del capital é intereses devengados por los bonos que entregaba ó por el metálico con que completaba el pago cuando los efectos no llegaban al valor de su obligacion: además, cuando la admision de los bonos era al 80 por 100, otro cargo por el importe del 20 por 100 restante, y cuando se anticipaban plazos, la correspondiente data por el importe de descuento ó premio que correspondia: en resúmen, formacion de una liquidacion complicada, y por lo mismo expuesta á errores; extension de nueve documentos de cargo ó data y 10 asientos en libros y cuentas solamente por el cobro de cada plazo de la venta de una finca desamortizada.

»Basta fijar la atencion en el número de fincas enajenadas, y tener presente que las ventas se hacian, segun su procedencia y cuantía, á pagar

en 10, 15 ó 20 plazos, para formar una idea del ímprobo trabajo que han tenido que realizar en dicha época las oficinas de contabilidad, de los errores que pueden haberse cometido y de lo penoso y difícil que necesariamente ha de ser el exámen de aquellos actos y la refundicion de las respectivas cuentas parciales en las generales del Estado.

»Pero no son las dificultades expuestas las únicas que han tenido y tienen que vencer las dependencias de contabilidad por la época de que se trata. En 1873 las Córtes decretaron el empréstito de 175 millones de pesetas, que habia de cobrarse de los contribuyentes por territorial é industrial, y como consecuencia hubo que hacer los necesarios repartimientos. Pudieron hacerlos los Ayuntamientos respectivos, como sucede con las contribuciones, que sirvieron de base al empréstito; pero se dispuso que se realizara tan importante trabajo por las Administraciones económicas; y como era penoso y difícil para funcionarios no prácticos en contabilidad, los jefes de la mayor parte de las provincias, en virtud de órdenes superiores acordaron que los empleados de las intervenciones, con suspension de toda clase de tareas que no fueran el servicio

diario del público, se dedicaran á la formacion de los repartimientos del empréstito, lo cual, si bien facilitó la cobranza de aquel importante recurso, que era entonces lo de más interés, hizo que durante algunos meses se suspendieran por completo los periódicos trabajos de la contabilidad; y como si no fuera bastante el atraso que esto producia, ocurrió que á poco de haberse terminado los indicados repartimientos, ó estando aún en su ejecucion, sobre la base de incluir en ellos á todos los contribuyentes, se ordenó y llevó á cabo la repeticion del trabajo, eliminando á los contribuyentes cuyas cuotas por territorial é industria no llegaran á 50 pesetas, lo cual hizo mucho más difícil y complicada la operacion de los repartimientos mencionados.

»No es necesario gran conocimiento de estos asuntos para comprender lo fácil que es en los trabajos que deben ser diarios de la contabilidad producir insensiblemente un atraso importante, y lo costoso y difícil de ejecutar luego lo corriente y lo que antes quedó por hacer.

»Esto ocurrió en las intervenciones de Hacienda de las provincias. Á las dificultades y el atraso que se dejan indicados siguieron los consiguientes á las infinitas operaciones que se acor-

daron respecto á los valores de ese mismo empréstito, á la admision en su pago de varias clases de créditos contra el Estado vencidos y no satisfechos, su liquidacion, facturacion y envío á los centros generales; al canje de los recibos provisionales por los títulos definitivos; á la admision de un décimo de éstos en parte de pago de contribuciones de época posterior, y á otros conceptos que sería demasiado prolijo enumerar. Y mientras tanto el Tesoro, á causa de la falta de recursos en las provincias, satisfacía en la Tesorería Central, en varias y siempre complicadas formas, la mayor parte de las obligaciones de aquéllas, dando así lugar á doble número de operaciones de contabilidad, necesarias para llevar á figurar los pagos allí donde habian sido devengadas y contraidas en cuentas las obligaciones. Hubo además un período en que la mayor parte de las operaciones de adquisicion de fondos se realizaban en el extranjero por conducto del presidente de las comisiones de Hacienda, que estuvo nueve años sin rendir cuenta alguna.

»Agréguese á todo lo expuesto las perturbaciones, la quema de archivos y otros desmanes causados en las oficinas de varias provincias durante el período de la última guerra civil, y que-

dará completo el cuadro de causas del grande atraso que se produjo en la rendicion de las cuentas parciales y de todos los datos de contabilidad que debian redactar las oficinas de las provincias.

»Pero hay que investigar si existen además otros motivos para el retraso que no han podido remediar las disposiciones legislativas y administrativas con que se le ha combatido.

»La ley de 27 de Diciembre de 1878 y la instruccion de 23 de Junio de 1879 plantearon las medidas que se creyeron más eficaces para acelerar la formacion, exámen y comprobacion de las cuentas del Estado atrasadas y corrientes. El real decreto de 24 de Mayo de 1881, con el deseo de facilitar el cumplimiento de esas disposiciones, aumentó de nuevo en la Intervencion general de la Administracion del Estado, como la citada ley lo habia aumentado en la misma oficina y en el Tribunal de Cuentas, el personal encargado de aplicarlas. No han sido completamente estériles esos esfuerzos. Las cuentas definitivas del ejercicio de 1866-67 habian sido terminadas y suscritas en 20 de Julio de 1872; pero no se publicaron hasta 1878 por no haberse podido redactar hasta 1.º de Setiembre

de ese año las provisionales de 1867-68, que era forzoso unir á ellas en cumplimiento de lo mandado por la ley de Contabilidad de 20 de Febrero de 1850. Se rindieron el 1.º de Abril de 1879 las definitivas de 1867-68, y en 31 de Enero de 1881 las provisionales de 1868-69, publicándose en 1882 el tomo correspondiente á aquel año económico. El de 1869-70 apareció en 1883, y no tardará en imprimirse el de 1870-71. Los posteriores han de redactarse ya bajo el régimen más sencillo de la ley de 25 de Junio de 1870. La cuenta de 1879-80, primera del nuevo período establecido por la ley de 27 de Diciembre de 1878, podrá rendirse en breve, y al formarla, venciendo con prolijo esmero las dificultades que ofrecia, se ha adelantado mucho la preparacion de las siguientes.

»El mal es, con todo, de proporciones gravísimas, y pide con notoria necesidad remedios más enérgicos y activos que los aplicados hasta el dia. Han trascurrido más de cinco años desde la promulgacion de la ley de 1878, y no habiéndose terminado en ese período de tiempo cinco cuentas anuales, es evidente que el retraso aumenta en vez de decrecer, á pesar de los esfuerzos hechos.

»El Ministro que suscribe se propone examinar á fondo las causas del atraso de nuestra contabilidad, resuelto á combatirle en ellas.

»La informacion, cuyo proyecto somete á V. M. ha de fortalecer y guiar con sólidas garantías de acierto el criterio que el estudio y la experiencia hagan formar acerca de tan delicado problema. Pública y solemnemente podrá decirse, con todos los datos y pareceres á la vista, si la lentitud de nuestro sistema de cuenta y razon nace de las exigencias y complicaciones propias de toda contabilidad de ejercicio, y ha llegado el momento de abandonarla, optando por la gestion anual, no tan perfecta y ménos luminosa, pero mucho más rápida: si, como otros piensan, el atraso proviene de causas extrañas al sistema mismo, más ó ménos accidentales y susceptibles de ser contrarrestadas, salvando nuestro régimen de ejercicios con su período de ampliacion y sus resultas de Presupuestos cerrados, que permite liquidar separadamente las obligaciones y los recursos propios de cada año económico y esclarece mucho más los hechos que resume cuando se logra no retardar sus resultados; si, en fin, debe prevalecer la opinion intermedia que atribuye la complicacion inne-

gable del sistema de cuenta y razon vigente entre nosotros desde 1850, no á la causa fundamental expuesta, sino al carácter descriptivo y demasiado minucioso de sus datos y justificantes, al excesivo número de asientos y libros, de conceptos y cuentas que nuestros extensos servicios administrativos imponen al de contabilidad, necesario reflejo de todos ellos.

»Fundado en las consideraciones que preceden, tengo la honra de presentar á V. M. el adjunto proyecto de decreto.

»Madrid 12 de Febrero de 1884.—SEÑOR: A L. R. P. de V. M., *Fernando Cos-Gayon*.

REAL DECRETO

«A propuesta del Ministro de Hacienda,

»Vengo en decretar lo siguiente:

»Artículo 1.º Se abre una informacion sobre las causas del retraso sufrido en la rendicion de cuentas generales del Estado y sobre las reformas más convenientes para remediarlo.

»Art. 2.º Contribuirán con sus informes el Tribunal de Cuentas, la Intervencion general de la Administracion del Estado, las direcciones generales del Ministerio de Hacienda, la Comision de Hacienda de España en el extranjero, la

Contaduría general de la Deuda, las ordenaciones de pagos por obligaciones de todos los Ministerios, los delegados de Hacienda, los administradores principales de Aduanas, los interventores de Hacienda y los administradores de las fábricas del Estado.

»Art. 3.º Podrán concurrir tambien á la informacion los demás funcionarios del Estado y las corporaciones y particulares que deseen tomar parte en ella.

»Art. 4.º Los informes deberán estar en la secretaría del Ministerio de Hacienda antes del 16 de Abril próximo.

»Art. 5.º El Ministro de Hacienda queda encargado de la ejecucion de este decreto.

»Dado en Palacio á doce de Febrero de mil ochocientos ochenta y cuatro.—Alfonso.—El Ministro de Hacienda, *Fernando Cos-Gayon.*»

Exposicion

«Señor: La ley de 27 de Diciembre de 1878, al autorizar á este Ministerio para modificar la legislacion sobre Contabilidad de la Hacienda pública, dispuso la creacion de un cuerpo de empleados especiales para los cargos de jefes de

intervencion y tenedores de libros de las administraciones económicas y demás dependencias del Estado. El debido cumplimiento de este precepto legal exige tomar en cuenta los elementos que en la actualidad existen, atender derechos dignos de respeto, apreciar circunstancias y consideraciones importantes de diversa índole, redactar programas y ordenar concursos, resolviendo muchas y delicadas cuestiones, cuyo estudio propongo á V. M. que se confíe, por el adjunto proyecto de decreto, á una comision formada de personas de autoridad y competencia notorias.

»Madrid 12 de Febrero de 1884.—SEÑOR: A L. R. P. de V. M., *Fernando Cos-Gayon.*»

REAL DECRETO

«A propuesta del Ministro de Hacienda,

»Vengo en decretar lo siguiente:

»Artículo 1.º Una Comision especial procederá, prévio el estudio necesario, á formular y proponer al Gobierno en el término de dos meses, contados desde la publicacion del presente decreto, las bases que considere más acertadas para constituir un cuerpo pericial de empleados de Contabilidad de la Hacienda pública.

»Art. 2.º Formarán la Comision á que se refiere el artículo anterior D. José García Barzanallana, Presidente del Tribunal de Cuentas del Reino, como presidente: D. Estéban Martinez, Consejero de Estado: D. Raimundo Fernandez Villaverde, Subsecretario del Ministerio de Hacienda; D. José Ramon de Oya, Interventor general de la Administracion del Estado, y don Plácido de Jove y Hevia, vizconde de Campo-Grande, Director general de Aduanas, como vocales.

»Art. 3.º Desempeñará las funciones de secretario, sin voto, un Jefe de negociado de la Intervencion General de la Administracion del Estado.

»Dado en Palacio á doce de Febrero de mil ochocientos ochenta y cuatro.—ALFONSO.—El Ministro de Hacienda, *Fernando Cos-Gayon.*»

AL EXCMO. SR. MINISTRO DE HACIENDA

EXCMO. SEÑOR:

Si la Redaccion de EL DIA hubiera podido prever que para cuando concluyera el presente libro, del cual el primer cuaderno vió la luz hace cerca de dos años, se hallaría á la cabeza de la Hacienda Española un estadista que comprendiera la inmensa gravedad de los males que vienen creando el retraso en la rendicion de las cuentas públicas y la manera de llevarlas, hubiera tenido á gran honra el que se le permitiera ofrecerle su trabajo en formal dedicatoria; pero ya que la impresion se halla casi terminada, séanos lícito en este lugar aplaudir, no sólo la sábia iniciativa tomada por V. E., sino el espíritu liberal manifestado en los decretos de 12 de Febrero último y principalmente en el tercer artículo del primero, segun el cual podrán con

currir á la informacion las Corporaciones y particulares que lo deseen: en virtud de dicha disposicion tenemos el honor de someter á V. E. el fruto de nuestro largo estudio.

Aunque á veces hayan abierto informaciones Ministros y Comisiones Parlamentarias, no es ésta práctica constante, sino que, al contrario, con harta frecuencia suelen resolverse problemas complicadísimos, sea por decretos, sea por leyes votadas con apresuramiento; no cabe, por tanto, dejar de agradecer la muestra de consideracion dada en este caso á la opinion pública, feliz presagio para el éxito de una reforma precedida de detenido exámen, practicado bajo la valiosa garantía de la publicidad.

Si en todos los demás departamentos ministeriales se procediera del mismo modo, sin duda se harian ménos leyes en cada año, pero como serian duraderas y buenas, al cabo de poco tiempo adelantaríamos más que con el vicioso sistema de *tejer y destejer*.

Tres preguntas ofrece V. E. al esclarecimiento de la informacion en el preámbulo del citado decreto:

«¿Debe abandonarse la lentitud de nuestro sis»tema de cuenta y razon, salvando el régimen

»de ejercicios cerrados que liquida por separado »las obligaciones y recursos de cada año eco- »nómico?

»¿Debe optarse por el sistema de la gestion »anual, no tan perfecto, pero mucho más rá- »pido?

»¿Debe aceptarse la opinion intermedia que »atribuye la complicacion de nuestro sistema al »excesivo número de asientos y libros, concep- »tos y cuentas?»

No extrañará V. E. que, ocupados con preferencia en el asunto desde fines de 1881, contestemos sin vacilar:

Que debe abandonarse nuestro actual sistema;

Que debe optarse por la gestion anual, pero no como *ménos perfecta*, sino como *mucho más perfecta;* mejor dicho, como *única perfecta;*

Y que para nosotros, lo que el preámbulo llama *opinion intermedia* es cosa enteramente distinta; pero que tan indispensable es simplificar la tramitacion y por tanto los asientos y los libros, los conceptos y las cuentas, como el optar por la gestion anual.

El exceso de formalidades hace la fiscalizacion más difícil, imposible á veces, en lugar de hacerla más estricta; y no es tolerable que para

pagar un alquiler haga el Estado ir y venir durante un mes á un propietario, ni lleve de mesa en mesa recogiendo 27 ó 35 firmas para sacar un bulto de la Aduana á un comerciante.

Reducidos tan ridículos trámites á las proporciones debidas, todos saldremos ganando; pero en cuanto á Contabilidad del Estado, nada se adelantará con eso sólo, pues seguirá reinando confusion inextricable mientras no se suprima el semestre de ampliacion, y los ejercicios cerrados, y la cuenta de Presupuestos.

Es inevitable, si se quiere *órden* y *verdad* en la Hacienda, concretarse á la Cuenta de Caja.

Esta es la que rige en Inglaterra, en los Estados Unidos, en todas las colonias inglesas y en Italia: en las naciones que manejan mayores sumas y tienen mejor arreglada la Hacienda.

La Cuenta de Presupuestos rige en Francia y en España. Francia examina en Mayo de 1882 las de 1870; y asi es que á lo mejor aparece allí un déficit cuantioso é inesperado. En España sucede lo mismo.

Italia, que en 1866 se veia agobiada por un déficit de 721 millones y que en 1875 llega á liquidar con sobrante, debe ese resultado á lo

claro de su contabilidad que la ha permitido seguir con rigor el sensato plan de su gran hacendista, consistente en no aumentar los gastos á pesar del aumento de los ingresos. Francia, infinitamente más rica, ha dejado que los gastos crezcan más que los ingresos, precisamente porque su sistema de contabilidad la ocultaba la marcha de la Hacienda, y se ha visto un dia sorprendida por la existencia de una inmensa deuda flotante.

Nos parece que esos contrastes constituyen la demostracion más irrefutable, y pasamos á exponer las conclusiones prácticas que de nuestro trabajo se desprenden, conclusiones en las que ha sido forzoso incluir otros extremos además de la contabilidad, á fin de establecer entre las diversas partes del sistema el enlace y la conexion, sin los cuales en vano se esperaría resultado.

No hacemos indicacion alguna acerca de la sancion penal y la responsabilidad en que pueden incurrir los funcionarios, porque en este punto es tan unánime el criterio de exigirlas, que no cabe dudar de que se incluirá cuanto con ellas haga relacion al redactar las leyes y reglamentos sobre la materia.

La reforma iniciada por V. E. influirá en la salvacion de la Hacienda nacional, provincial y municipal más que cuantas se han intentado en España hace muchos siglos. La rutina tratará de impedirla, ó al ménos de desvirtuarla con perjudiciales limitaciones. Confiamos en que V. E., conocedor de los beneficios que han alcanzado las naciones más adelantadas y ricas de la aplicacion de estos sencillos principios, sabrá vencer todos los obstáculos, uniendo su nombre á obra tan provechosa.

Dios guarde á V. E. muchos años.

Madrid 8 de Abril de 1884.

Excmo Señor:

LA REDACCION DE EL DIA.

CONCLUSIONES

1.ª La cuenta de Presupuesto, tal cual hoy se formula, se sustituirá para llevar la contabilidad del Estado, por la de Caja, con la condicion esencialísima de expresar los saldos del Tesoro al principio y al fin del período á que se refiera, así como el estado de la Deuda flotante; pues es imprescindible que todos estos extremos se puedan abrazar bajo un solo golpe de vista, sin lo cual no se conoce el verdadero estado de la fortuna pública.

2.ª Dicha cuenta se cerrará rigorosamente en la tarde del dia en que termine el ejercicio financiero, y sólo comprenderá lo pagado y cobrado en dicho año. Quedará suprimido el periodo de ampliacion, así como las cuentas de ejercicios cerrados y de cualesquiera otros atrasos.

3.ª Se suprimen tambien en absoluto los

Presupuestos extraordinarios, especiales y de cualquiera otra denominacion, no quedando sino uno solo; éste no tendrá más designacion que la del año á que se refiera y en él se incluirán en capítulos separados todos los Presupuestos que hasta ahora se calculan á parte.

4.ª Al terminar el año económico quedarán anulados todos los créditos votados para los departamentos ministeriales que no hubiesen sido invertidos. Las cantidades que, procedentes de estas anulaciones quedaren disponibles en el Tesoro, figurarán como existencia en Caja para el año siguiente. Los débitos á favor del Tesoro, no recaudados dentro del año, se incluirán como ingresos del Presupuesto siguiente, expresando que proceden de atrasos, y se recomendará á la Administracion que en la cobranza muestre el mayor celo y actividad.

5.ª A fin de dar mayor unidad al Presupuesto y para que tenga el público conocimiento de la importancia de ciertos valores de que hoy no se publica cuenta, y de su inversion, se suprimen las Cajas especiales:

De Redencion y Enganches del ministerio de la Guerra y del Ministerio de Marina;

De la Obra Pía de Jerusalem, de la Agencia

general de Preces en Roma y de lo recaudado por los agentes consulares (Ministerio de Estado);

Y de los fondos de Beneficencia (Ministerio de la Gobernacion).

En cuanto á los fondos procedentes de recursos de casacion (Ministerio de Gracia y Justicia) solo pasarán al Tesoro los remanentes, prévia liquidacion, quedando los demás sujetos á las reglas que hoy rigen; y por lo que toca á los recursos y arbitrios para puertos y carreteras (Ministerio de Fomento), como dichos arbitrios tienen un carácter local bien determinado, procede dejar separada su administracion, pues de lo contrario se podria llegar por ese camino á centralizar en el Tesoro los fondos de todas las provincias y de todos los municipios.

6.ª Con el expresado objeto de dar á las cuentas la unidad debida, se obligará á los Ministerios de Guerra y Marina á seguir los mismos trámites al rendirlas que todas las demás dependencias del Estado.

7.ª Ningun departamento ministerial podrá excederse en sus gastos de las cantidades votadas por las Córtes, ni aplicar á un capítulo lo consignado para otro. Solo en casos de absoluta precision y urgencia podrán autorizarse trasfe-

rencias de crédito bajo las reglas hoy establecidas, y á reserva de dar cuenta á las Córtes en cuanto se reunan para obtener su aprobacion.

Las ampliaciones y créditos extraordinarios y supletorios solo se usarán en casos de absoluta precision y urgencia, quedando obligado el Gobierno á reunir las Córtes en el término de un mes, para darles cuenta del uso que haya hecho de esta facultad. Debe tenerse siempre presente la máxima del hacendista italiano Sr. Magliani, de que lo importante en todo Presupuesto es no aumentar ningun gasto sin hacer en otro capítulo una economía equivalente.

8.ª La cuenta de ingresos y gastos del Estado se publicará semanal y trimestralmente en la *Gaceta*, con arreglo á los modelos insertos á continuacion, sin perjuicio de añadir cuantos detalles se juzguen convenientes para ilustrar la opinion, así en lo tocante á los gastos como en lo relativo á los ingresos, incluyendo siempre los saldos al principio y al fin del período, y el estado de la Deuda flotante.

La cuenta semanal se publicará todos los mártes, y alcanzará hasta el sábado anterior, y la trimestral el dia 3 de cada trimestre. Ambas comprenderán, no solo la semana ó trimestre á

que se refieran, sino todo el período trascurrido del año financiero hasta la fecha á que alcanzan y la comparacion con el mismo período del anterior ejercicio.

En estas cuentas, así como en la anual que ha de ser más detallada, no se aplazará ningun asiento; teniéndose presente que ya se trata de una cuenta de Caja que, si bien suprime las complicaciones del actual sistema y por tanto facilita el trabajo, exige en cambio el mayor rigor, exactitud y puntualidad.

9.ª Terminando en 30 de Junio el año económico, será obligatorio para el Gobierno reunir las Córtes en los diez primeros dias del mes de Octubre á más tardar, con el objeto de presentarles las cuentas del ejercicio finado y proponer las modificaciones que convenga introducir en el Presupuesto corriente, por virtud de los pagos que hubiese pendientes, al quedar anulados los créditos del Presupuesto anterior.

10.ª Como la presentacion y discusion del Presupuesto para el año próximo ha de hacerse en tiempo oportuno sin que, ni por la excesiva anticipacion resulten aventurados los cálculos, ni por el retraso sea imposible la detenida dis-

cusion, el Gobierno presentará los Presupuestos al Congreso en la primera quincena de Marzo, para cuya época reanudarán las Córtes sus tareas, si una vez discutidas las cuentas é introducidas las necesarias reformas en el Presupuesto que rija, hubieren suspendido sus sesiones.

11.ª El Congreso y el Senado nombrarán respectivamente al comenzar cada legislatura una Comision de Presupuestos y otra de Cuentas, las cuales funcionarán como permanentes. Estarán obligadas á emitir dictámen: la de Cuentas en el término de un mes desde que aquéllas les sean entregadas y la de Presupuestos á los quince dias cuando se trate de modificaciones en el Presupuesto corriente, y al mes cuando se ocupe del Presupuesto del año próximo.

12.ª Tanto las cuentas del año finado, como las modificaciones que se propongan al Presupuesto corriente y el proyecto del próximo se presentarán impresos á las Cámaras, poniéndose á la venta pública, una vez aprobados, al precio de coste.

13.ª Para que, tanto los Senadores y Diputados como el país todo, puedan formar juicio exacto de la situacion económica y del desarrollo de la riqueza pública, se publicarán, por lo

ménos un mes antes de la presentacion de los Presupuestos, las siguientes estadísticas correspondientes al anterior año financiero: la del comercio exterior, las de contribuciones territorial é industrial, así como las del consumo de tabaco y demás que se consideren propias á dar idea del fundamento en que se apoyan los cálculos del Presupuesto.

14.ª Queda suprimido el Tribunal de Cuentas y refundidas sus atribuciones en la Intervencion General del Estado, que presentará á las Comisiones de Cuentas nombradas por las Cámaras y encargadas de la fiscalizacion, las cuentas y la Memoria, que hoy corren á cargo del Tribunal. A la cabeza de la Intervencion se pondrá un jefe, que por su inamovilidad, su desapasionamiento de la política— para lo cual se declarará incompatible su cargo con el mandato de senador y de diputado—ofrezca al país las necesarias garantías de capacidad é independencia. El nombramiento de este funcionario, cuya categoría y sueldo serán los que hoy tiene el Presidente del Tribunal de Cuentas, se sujetará á reglas que aseguren llene las expresadas condiciones. (1)

(1) Cuando se publicó la primera parte de esta obra, rela-

15.ª La Intervencion General del Estado tendrá competencia para requerir la presentacion de todas las cuentas que deban someterse á su exámen; para exigir de todas las dependencias del Estado, sin distincion de ramos ni Ministerios, cuantos informes, estados, documentos ú otros comprobantes considere útiles; y para requerir directamente y de oficio para su presentacion á cualquiera oficina que incurriere en demora.

16.ª La Intervencion General del Estado se compondrá de dos secciones, una de Fiscalizacion ó Intervencion, propiamente dicha, y otra de Teneduría, poniéndose al frente de cada una de ellas un jefe con el sueldo y categoría de jefe superior de Administracion civil, para cuyo nombramiento se exigirán condiciones á propósito que se determinarán por reglas de antemano establecidas. Los demás empleados que en estos centros se necesiten, y cuyas categorías, sueldos

---

tiva á Inglaterra, haciéndonos cargo del entorpecimiento que produce la existencia simultánea del Tribunal de Cuentas y de la Intervencion General, comprendimos la necesidad de que desapareciera uno de dichos dos centros, y pedimos la supresion del último.

Dos años de estudio del mecanismo de la contabilidad nos han hecho comprender que la Intervencion es, al contrario, la que debe quedar subsistente; y en tal sentido salen ahora enmendadas las páginas en que sentábamos aquella conclusion.

y circunstancias guardarán relacion con las de los jefes, ingresarán mediante oposicion en que demuestren su suficiencia, ascendiendo luego en los escalafones que se formen en consideracion á su antigüedad y merecimientos, para todo lo que se formará un reglamento detallado. El número de empleados en esta oficina será el estrictamente necesario para el buen desempeño del servicio que se le encomienda, pero desde luego no podrá exceder de 200, pues que con menor número se atiende aquél en países que tienen un Presupuesto mayor que el de España, y un sistema tributario no ménos complicado.

Como no sería justo desconocer los derechos adquiridos por los funcionarios actuales, formarán desde luego parte de la Intervencion General cuantos en ella y en el Tribunal de Cuentas tengan carácter de empleados inamovibles, enviándose á provincias los que quedáran excedentes, pero reconociéndoles su derecho á seguir formando parte del cuerpo con opcion á los ascensos que pudieran corresponderles. Los empleados de la Intervencion, con más de seis años de servicio en la misma, formarán tambien parte del cuerpo, si en un exámen prévio justifican su aptitud, y en este caso se les incluirá en el

escalafon con la categoría y antigüedad correspondientes, quedando desde luego en la misma situacion y con las mismas ventajas que los que ya disfrutan de la inamovilidad.

17.ª Con el objeto de que no sufra retraso el pago de las atenciones del Estado, y como quiera que no siempre es dable conseguir que la recaudacion dé en períodos determinados lo que se necesita para satisfacer en el acto todos los gastos, el Gobierno podrá emitir para satisfacer este déficit momentáneo las cantidades necesarias de deuda flotante en bonos ó pagarés, que habrán de ser precisamente satisfechos en el curso del siguiente trimestre; por ningun otro concepto podrá hacerse emision alguna que no esté expresa y taxativamente autorizada por las Córtes.

18.ª Si por efecto del crecimiento de los ingresos ó de la disminucion de los gastos resultasen sobrantes en el Presupuesto, el Gobierno destinará una mitad á la compra y amortizacion de Deuda consolidada; y la otra mitad servirá para procurar alivio en las cargas del contribuyente, aligerando ó suprimiendo los impuestos más onerosos ó excesivos.

19.ª Se simplificarán en todas las dependen-

cias del Estado las formalidades hoy exigidas para los cobros y los pagos, que retrasan las operaciones y casi imposibilitan el fiscalizarlas, reduciéndolas á lo que son en un gran Banco ó casa de comercio, con lo cual los pagos de todas las obligaciones del Estado se podrán hacer á su vencimiento, concluyendo así con la vergüenza para la nacion y el perjuicio para el público que los aplazamientos ocasionan.

20.ª Las reglas arriba establecidas se aplicarán á la contabilidad de las provincias y de los municipios.

21.ª Siendo necesarias disposiciones transitorias para pasar del estado actual al reformado, se creará con los empleados excedentes del Tribunal de Cuentas y de la Intervencion General una Comision liquidadora, que revisando las cuentas en curso, y ateniéndose para ello solo á los resultados de Recaudacion y Pagos y no á las cuentas de Presupuestos, liquide todo lo atrasado en el improrogable término de tres años, presentando las Cuentas conforme las vaya ultimando á la aprobacion de las Córtes, y poniéndolas impresas á la venta á medida que se vayan aprobando.

12 Abril 1884.

MODELO I

CUENTA SEMANAL

Excusamos reproducirla por haberla dado ya en la página 118 de este libro; sólo diremos que convendria añadir una columna en la que, como en la cuenta trimestral, se expresáran las cifras del Presupuesto del año, tanto para gastos cuanto para ingresos.

MODELO II

CUENTA TRIMESTRAL

Los gastos de los departamentos ministeriales se dan en este modelo en un solo renglon. Si esto no tiene inconvenientes para Inglaterra, donde los desembolsos varian poco, de un año para otro, los tendria gravisimos en España, donde se observa un crecimiento tan rápido y donde por tanto es necesaria la continua vigilancia de los Cuerpos Colegisladores y del público para contener ese ascenso.

Debe, pues, seguirse dando los mismos detalles que hoy sobre ese punto, é introducir la modificacion de incluir el Presupuesto, los saldos y la Deuda flotante.

INGRESOS EN EL TESORO DE INGLATERRA
de 1.° Abril 1883 á 31 Diciembre del mismo año

RENTAS Y OTROS INGRESOS	Presupuesto para el año 1883-84	INGRESO TOTAL en el Tesoro: desde 1.° Abril 1883 á 31 Dbre. 1883	INGRESO TOTAL en el Tesoro: desde 1.° Abril 1882 á 31 Dbre. 1882
Saldo en 1.° Abril 1883	£	£	£
En el Banco de Inglaterra....	»	5.787.523	4.937.455
En el Banco de Irlanda.......	»	1.185.207	1.039.130
		6.972.730	5.976.585
RENTAS			
Aduanas......................	19.749.000	14.847.000	14.694.000
Consumos, Sisa *(Excise)*......	26.765.000	20 430.000	20.240.000
Sellos, excluyendo los que representan derechos judiciales.	11.540.000	8.710.000	8.680.000
Contribucion territorial.......	2.825.000	95.000	86.000
Id. urbana..........		685.000	644.000
Impuesto sobre propiedad y rentas......................	10.265.000	4.155.000	3.335.000
Correos......................	7.740.000	5.480.000	5.330.000
Telégrafos...................	1.750.000	1.355.000	1.315.000
Patrimonio de la Corona......	380.000	275.000	275.000
Intereses sobre anticipos para obras locales y sobre fondos para compra de acciones del Canal de Suez...............	1.185.000	960.490	969.615
Varios, inclusos los sellos no contados arriba.............	4.380.000	3.374.208	3.767.046
Total de las Rentas....	86.549.000	60.366.698	59.335.631
Total inclusos los Saldos.........		67.339.428	65.312.216
OTROS INGRESOS			
Anticipos, segun varias leyes, reembolsados á la Hacienda....................		1.836.111	1.686.751
TOTALES..... £		69.175.539	66.998.967

TESORERÍA, á 1.° de Enero 1884

GASTOS SATISFECHOS POR EL TESORO DE INGLATERRA

de 1.º Abril á 31 Diciembre de 1883

GASTOS Y DEMÁS PAGOS	Presupuesto para el año 1883-84	TOTAL SALIDAS para efectuar pagos desde 1.º Abril 1883 á 31 Dbre. 1883	desde 1.º Abril 1882 á 31 Dbre. 1882
GASTOS	£	£	£
Carga permanente de la Deuda.	28.973.531	19.516.014	20.044.330
Intereses etc. de la Deuda, que no forman parte de la carga permanente.	725.000	369.947	387.308
Otras cargas sobre el Fondo Consolidado.	1.640.006	1.203.386	1.191.256
Departamentos Ministeriales..	55.097.698	39.539.156	41.606.162
	86.436.229		
Gastos.		60.628.503	63.229.056
OTROS PAGOS			
Anticipos, segun varias leyes, hechos por el Tesoro.		1.430.697	725.359
Exceso de letras del Ministerio de Hacienda pagadas sobre las emitidas.		516.000	»
Exceso de letras del Tesoro pagadas sobre las emitidas.		»	11.500
Redencion parcial de la anualidad del Empréstito de la India.		1.000.000	»
		63.575.200	63.965.915
SALDOS... En el Banco de Inglaterra...		4.705.417	2.228.157
SALDOS... En el Banco de Irlanda.		894.922	804.895
TOTALES..... £		69.175.539	66.998.967

TESORERÍA, á 1.º de Enero de 1884.

EL VALOR DEL DINERO

Donde hay órden y método, un duro produce más efecto útil que dos duros donde falta la cuenta y razon.

En la página 114 ofreciamos demostrar esta verdad por medio de una comparacion entre los Presupuestos de gastos en España y en Inglaterra, y ciertamente que el estudio seria de los más interesantes; pero se ha ido haciendo tan voluminoso este libro, que nos vemos obligados á contentarnos con una rápida ojeada, proponiéndonos volver otra vez con más espacio sobre este importantísimo aspecto de la cuestion.

* * *

El Presupuesto del Estado para 1883-84 asciende en España, sumando bien entendido el extraordinario con el ordinario, á unos 879 millones de pesetas, y el de Inglaterra á 86 millones y medio de libras próximamente, ó sean unos 2.160 millones de pesetas. Este último es, pues, dos veces y dos quintos mayor que el primero.

Aqui destinamos para pago de intereses de la Deuda 274 millones en cifras redondas; alli 29 millones de libras, es decir, 725 millones de pesetas. Esta carga absorbe por consiguiente en Inglaterra mayor parte proporcional del Presupuesto; y hace siglos que no ha sido necesario alli entrar en *arreglos* ruinosos para los acreedores.

Quedan disponibles para las demás atenciones: aqui unos 606 millones de pesetas, y alli

1.435. De donde resulta que el remanente líquido aplicable á los servicios ministeriales es en Inglaterra dos veces y un tercio mayor que en España.

Con ese remanente dos veces y un tercio mayor, gobierna Inglaterra en la metrópoli una poblacion doble de la nuestra y un imperio colonial 70 veces mayor, proteje un comercio 15 veces mayor, sostiene un ejército que con la milicia es 4 veces mayor que el nuestro, y una marina militar que si en número de buques es solo 3 veces mayor, es 10 veces más eficaz, pues allí no figuran en las listas barcos inservibles como algunos de los que poseemos.

Añádase á esto que los capitanes del ejército inglés (por no haber el excesivo número que aquí) perciben más paga que nuestros coroneles, y aquellos coroneles que nuestros generales; que los magistrados cobran hasta 250.000 pesetas anuales (el *Lord Gran Canciller*) y que un simple juez de policía de Lóndres tiene más sueldo que el Presidente de nuestro Tribunal Supremo.

Cuéntese que los demás servicios están retribuidos en proporcion, y que todos cobran al dia y sin descuento; cuéntese que la policía judicial se hace de admirable modo; y véase cómo el público inglés se halla servido en cambio de lo que contribuye.

No omitamos decir que allí, á menos de casos extraordinarios, no se gasta más de lo presupuesto, y que eso no se hace sin la sancion del Parlamento; mientras aquí, con demasiada frecuencia ocurre que se pase de lo votado, sin que las Córtes ni nadie depure la verdad hasta muchos años despues. Cuando esto sucede, la proporcion varía, y habrá casos en que el Presupuesto inglés de gastos no sea dos veces y un tercio, sino solamente el doble del español.

Si comparamos los Presupuestos provinciales y municipales en ambos paises, vendremos á hallar la misma diferencia entre el poco efecto útil producido por el dinero mal gastado, y el fruto que se saca del gastado con órden y discernimiento.

Los maestros de escuela muriéndose de hambre, los enfermos en los hospitales careciendo de los más precisos auxilios, las carreteras llenas de baches y barrancos, la policía sanitaria ignorada, forman doloroso contraste con

aquellos caminos cuidados como calles de un jardin, en los que el coste de arrastre se reduce á la menor cantidad posible, con el estado floreciente de los hospitales y asilos, con las admirables disposiciones de higiene pública que constantemente vienen alargando el término medio de la vida, con el inmenso impulso dado á la educacion primaria, secundaria, técnica, profesional.

Es cierto que los impuestos locales son mucho más onerosos en Inglaterra que en España; pero lo es igualmente que aquí tenemos muchas ménos atenciones que llenar, muchos ménos servicios que cubrir; y que si no se despilfarrase escandalosamente *por falta de una exacta cuenta y razon*, bastaria lo recaudado para que todo cuanto corre á cargo de Diputaciones y Ayuntamientos estuviera tan bien montado como lo está en Inglaterra lo que corre de cuenta de las autoridades locales.

La prueba no hay que irla á buscar muy lejos; un buen sistema produce buenos resultados en todos los paises, incluso en el nuestro. Escuchemos lo que de las Provincias Vascongadas dice el señor Jamar en su breve, pero sustancioso libro, *El Fuero y lo que se deriva del Fuero:*

«Ni un real se puede gastar »sin que sea préviamente vo»tado en Juntas: ni un repar»to se puede echar á los pue»blos sin que préviamente se »haya consignado en el Pre»supuesto provincial. Todo lo »relativo á gastos comunales »ha de pasar por el crisol de »la discusion comunal, garan»tizada por una responsabili»dad bien definida de ante»mano.

»Y no basta tampoco que los »Presupuestos se aprueben en »Juntas: los gastos no han de »exceder del Presupuesto, los »gastos han de ser escrupulo»samente examinados en Jun»tas por los procuradores de »los pueblos, prévio juramen»to; y los que se excedieren »de sus atribuciones tienen la »responsabilidad de indemni»zar el doble de la cantidad »en que se excedieron.» (Título 12, cap. 1.°)

Al hallar en legislacion tan antigua disposiciones á la vez tan severas y tan sábias, sobre todo en lo que á rendir cuentas se refiere, al saber que siempre se han cumplido religiosamente, no cabe extrañar lo que en aquellas provincias se observa: abundancia de carreteras en perfecto

estado de conservacion, policia urbana excelente, numerosas escuelas, hospitales y asilos dignos de servir de modelos, clero, maestros, empleados de todas clases pagados con puntualidad, á envidiable altura el crédito cuando un empréstito es necesario.

Todo eso procede de Presupuestos saldados en equilibrio, de intereses de las deudas públicas exactamente servidos; y esto último es el fruto de cuentas llevadas con claridad y fiscalizadas en el acto.

ÍNDICE

INGLATERRA

Págs.

CAPITULO PRIMERO

La Discusion en el Parlamento

CAPITULO SEGUNDO

La rendicion de cuentas

CAPITULO TERCERO

Detalles de los Ingresos y Pagos

FRANCIA

CAPITULO SEGUNDO

CAPITULO TERCERO

CAPITULO CUARTO

Más pruebas

CAPITULO QUINTO

La Hacienda y la política

ESPAÑA

Págs.



FIN

DE

LAS CUENTAS DEL ESTADO

EN INGLATERRA, EN FRANCIA Y EN ESPAÑA